

Ziel- und Systemkonformität der Wirtschaftspolitik

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
Peter Klemmer
aus Freiburg im Breisgau

1965

Ziel- und Systemkonformität der Wirtschaftspolitik

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
Peter Klemmer
aus Freiburg im Breisgau

1965



Dekan: Prof.Dr.jur. E.Streißler

Referent: Prof.Dr. rer.pol. H.Besters

Korreferent: Prof.Dr.jur., Dr.rer.pol. D.Sc.(Econ.), F.B.A., F.A.von Hayek

Tag der mündlichen Prüfung: 21./22. Juli 1965

Gliederung

Problemstellung

9

Erster Teil

ALLGEMEINE GRUNDLEGUNG

A. Das wirtschaftspolitische Problem und seine Begrenzung	12
I. Der Ausgangspunkt des Problems	12
II. Das Problem unter Berücksichtigung der Prognosenotwendigkeit	12
III. Begrenzung des Problems auf die staatliche Wirtschaftspolitik	14
B. Fundierung der konkreten Wirtschaftspolitik	17
I. Verwendung der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik	17
II. Verwendung sozialwissenschaftlicher Nachbardisziplinen	19
III. Verwendung der beratenden Funktion der Wissenschaft	21

Zweiter Teil

DIE ABLEITUNG DER ZIELKONFORMEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

A. Der Widerspruch zwischen Zielen und Lage	24
I. Die wirtschaftspolitischen Ziele	24
1. Formulierung der Ziele	24
2. Wirtschaftspolitik im engeren oder weiteren Sinne?	27
3. Zielkonformes Vorgehen bei einer Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne	29
4. Abklärung der Ziele	35
II. Die Erfassung der wirtschaftspolitischen Lage	43
1. Das Problem	43
2. Diagnose	44
3. Prognose	53
B. Die Beurteilung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen	62
I. Wirkungsanalyse	62
1. Das Problem	62
2. Anwendungsprobleme qualitativer Wirtschaftspolitik	64
3. Anwendungsprobleme quantitativer Wirtschaftspolitik	66
II. Das Abwägen der wirtschaftspolitischen Lösungsmöglichkeiten	71
1. Zielkonformität als Teilurteil	71
2. Zielkonformität als Gesamturteil	75

Dritter Teil

BERÜCKSICHTIGUNG DES PRINZIPS DER SYSTEMKONFORMITÄT

A. Das Problem	79
I. Terminologische Vorüberlegungen	79
1. Nähere Bestimmung des Ordnungs- und Systembegriffs	79
2. Die Fragestellung der Konformitätsprüfung	81
3. Prüfung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums unter dem Konformitätsprinzip	83
II. Das eigentliche Anliegen des Prinzips der Systemkonformität	85
1. Die historischen Erfahrungen	85
2. Die Forderung nach widerspruchsfreier Wirtschaftspolitik als Konsequenz	87
3. Dogmenhistorische Entwicklungslinien	89
B. Das Verhältnis zwischen zielkonformer Wirtschaftspolitik als Gesamturteil und systemkonformer Wirtschaftspolitik	
I. Keine Zulassung systemwidriger Wirtschaftspolitik gemäß der Grundsatzentscheidung	91
1. Systemkonforme Wirtschaftspolitik als Voraussetzung für eine zielkonforme Wirtschaftspolitik als Gesamturteil	91
2. Die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung als wirtschaftspolitisches Problem	93
3. Der funktionsfähige Wettbewerb als Ordnungsprinzip	95
4. Beispiele einer nichtrationalen Wirtschaftspolitik - dargestellt an der Wachstums- und Einkommenspolitik	101
II. Begrenzte Zulassung systemwidriger Wirtschaftspolitik gemäß der Grundsatzentscheidung	109
1. Das Problem	109
2. Die "Unvereinbarkeitslehre" als These gegen eine bestimmte systeminkonforme Wirtschaftspolitik	112
3. Der Rückzug auf den "kritischen Interventionsgrad"	117
4. Grundsätzliche Folgerungen für den Einsatz systemwidriger Wirtschaftspolitik	119
5. Konsequenzen aus der wirtschaftspolitischen Aktivität der Interessenverbände	121
C. Schwierigkeiten der Konformitätsprüfung	125
I. Das Problem	125
II. Das Denken in unrealistischen Ordnungsvorstellungen (vollständige Konkurrenz)	128
1. Die "Unvereinbarkeitslehre" als Konsequenz	128
2. Umfassende Staatskontrolle als mögliche Konsequenz	131

III. Beispiel einer unzureichenden Fassung des Konformitätsprinzips	132
1. Konformer Interventionismus (bei Röpke)	132
2. Nichtkonformer Interventionismus (bei Röpke)	134
IV. Der Übergang zu mehr als zwei Konformitätsgraden	137
1. Die unterschiedliche Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf die Marktwirtschaft	137
2. Die verschiedenen Konformitätsgrade	138
V. Konkretisierung des realistischen Wettbewerbs als Ordnungsprinzip	143
1. Vorbemerkung	143
2. Die Verbindungslinie zur vollständigen Konkurrenz als Problem	143
3. Die Prognose funktionsfähiger und praktikabler Kriterien als Problem	145
VI. Situationsanalyse	149
VII. Beurteilung der wirtschaftspolitischen Alternativen	151
1. Aprioristische Beurteilung des 'wirtschaftspolitischen Werkzeugkastens' als Problem	151
2. Unmittelbare Wirkungen auf Ordnungsformen und Abläufe	152
3. Mittelbare Wirkungen auf die Ordnungsformen (Transformationstendenzen)	154
4. Probleme der Wirkungsprognose	157
Schlußbemerkung	159
Literaturverzeichnis	162

dadurch charakterisiert werden, daß sie im konkreten Fall mit einer bestimmten Ordnungsvorstellung (-konzeption) als prägendem Element des entsprechenden Wirtschaftssystems vereinbar bzw. unvereinbar sind.

Wirtschaftspolitisch wird die Berücksichtigung des Prinzips der Systemkonformität relevant, wenn bereits eine Grundsatzentscheidung für ein gewisses Ordnungskonzept und damit Wirtschaftssystem gefallen ist; denn dann dürfen die wirtschaftspolitischen Alternativen, die im Hinblick auf bestimmte Ziele eingesetzt werden¹⁾, nur insoweit zugelassen werden, als sie mit der Vorentscheidung über die ordnungspolitische Generallinie kompatibel sind.²⁾

Ist es aber nun überhaupt sinnvoll, bei konkreten wirtschaftspolitischen Fragen von einer ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung auszugehen, um daraus die Berechtigung zur Prüfung der Systemkonformität abzuleiten? Diese Frage drängt sich auf, weil sich in den letzten beiden Jahrzehnten zwei rivalisierende wirtschaftspolitische Ansätze herausgeschält haben:

- Zunächst ist es möglich, auf eine klare ordnungspolitische Vorentscheidung zu verzichten, so daß bei der Ziel-Mittel-Betrachtung im konkreten Fall eine entsprechende Kompatibilitätsprüfung nicht verlangt wird, also nach Tinbergen³⁾ kein "aprioristisches" bzw. "dogmatisches" Festgelegtsein auf bestimmte Maßnahmen erfolgt. Wir können hier von einem in ordnungspolitischer Hinsicht pragmatischen Ansatz sprechen.

- Dem steht eine Ziel-Mittel-Sicht gegenüber, bei der stets zu beachten ist, daß nur solche Maßnahmen zur Problemlösung zugelassen werden, die mit der vorweg getroffenen ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung vereinbar sind. Nach Eucken⁴⁾ sollte: "Hier und in allen Zweigen der Wirtschaftspolitik... das wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundprinzip bei jeder Maßnahme gegenwärtig sein. Von diesem Satz gibt es keine Ausnahme." In diesem Fall handelt es sich um ein in ordnungspolitischer Hinsicht grundsatzorientiertes Vorgehen.

Wie sind diese beiden wirtschaftspolitischen Positionen vom Standpunkt einer rationalen Wirtschaftspolitik aus zu beurteilen? Läßt sich das grundsatzorientierte Vorgehen überhaupt mit unserer dargelegten Aufgabe einer zielkonformen Wirtschaftspolitik im aktuellen Fall vereinbaren?

Angesichts dieser Fragen werden wir untersuchen, welchem eigentlichen Anliegen das Prinzip der Systemkonformität dient und welche Bedeutung diesem für die Problemlösung unserer zielkonformen Wirtschaftspolitik zukommt. Damit stellt sich aber das weitere Problem, ob das eigentliche Anliegen des Prinzips der Systemkonformität - falls dessen Beachtung als eine wichtige Voraussetzung für eine bestmögliche Wirtschaftspoli-

1) Alles menschliche Handeln und damit auch die Wirtschaftspolitik ist notwendigerweise zielgerichtet.

2) "Wenn die Entscheidung über das Sozial- und Wirtschaftssystem selber gefällt ist, dann wird jede Maßnahme auf sie abgestimmt, mit ihr 'kompatibel' sein müssen." Beckerath, E., Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 35.

3) Tinbergen, J., Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam 1956, S. 24 f.

4) Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2., unveränd. Aufl., Tübingen-Zürich 1955, S. 255.

tik im Hinblick auf sämtliche maßgebenden Ziele anzusehen ist - auch dann mit einiger Sicherheit erreicht werden kann, wenn im historischen Moment nicht nur ausschließlich systemkonform beurteilte Maßnahmen verwendet werden. Wir können uns nämlich auch vorstellen, daß die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung so abgefaßt ist, daß sie in besonderen Fällen der historischen Situation eine systemwidrige Wirtschaftspolitik zuläßt. Um diesen Sachverhalt näher zu verdeutlichen, sollen grundsätzlich zwei Fälle unterschieden werden.

Systemwidrige Maßnahmen dürfen überhaupt nicht eingesetzt werden, wenn die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung eine ausschließlich systemkonforme Wirtschaftspolitik verlangt, d.h. der Vorentscheidung ein derartiges Gewicht zugemessen wird, daß gar keine systemwidrig wirkende Alternativen erwünscht sind. Das Prinzip der Systemkonformität erhält dann den Rang einer stets zu beachtenden Norm. Unter dieser Voraussetzung läßt sich die Konsequenz ableiten, daß die Verwendung systemkonformer Wirtschaftspolitik als eine Vorbedingung für die bestmögliche Erreichung sämtlicher maßgebenden Ziele gilt. Wenn jedoch die Grundsatzentscheidung für ein bestimmtes Ordnungsprinzip nicht absolut verbindlich ist und in begrenztem Maße systemwidrige Eingriffe zuläßt,¹⁾ so steht dahinter die Überlegung, daß eine im Hinblick auf sämtliche maßgebenden Ziele bestmögliche (zielkonforme) Wirtschaftspolitik nur dann erreichbar sei, wenn auch gewisse systeminkonforme Maßnahmen eingesetzt werden. Können wir nun davon ausgehen, daß das eigentliche Anliegen des Prinzips der Systemkonformität eine wichtige Vorbedingung für unsere zielkonforme Wirtschaftspolitik darstellt, haben wir uns vor allem zu fragen, wie gerade unter diesem Aspekt das systemwidrige Vorgehen zu beurteilen ist. Welche Folgerungen lassen sich hierbei für die Formulierung der Grundsatzentscheidung bzw. die Verwendung systemwidriger Wirtschaftspolitik ziehen?

Die auftretenden Probleme untersuchen wir unter der Annahme, daß die Grundsatzentscheidung für den funktionsfähigen Wettbewerb als dominierendes Ordnungsprinzip gefallen sei. Wir erhalten damit auch insofern einen aktuellen Bezugspunkt, als in der für die Bundesrepublik Deutschland (BRD) postulierten Konzeption der "Sozialen Marktwirtschaft" der Wettbewerb "primäres Koordinierungsprinzip"²⁾ sein soll.

Da schließlich das Prinzip der Systemkonformität seinem eigentlichen Anliegen im konkreten Fall nur gerecht zu werden vermag, wenn auch mit einigermaßen Sicherheit eine Aussage über den Konformitätsgrad der fraglichen Maßnahmen getroffen werden kann, stellt sich noch die Aufgabe, auf die prinzipiellen Schwierigkeiten der Konformitätsprüfung einzugehen.

-
- 1) Der Grundsatz der Systemkonformität verliert also den Charakter der stets zu erfüllenden Norm.
 - 2) Müller-Armack, A., Art.: Soziale Marktwirtschaft, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (im folgenden abgekürzt: HdSW), Bd.9, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 390.

Erster Teil/ ALLGEMEINE GRUNDLEGUNG

A. Das wirtschaftspolitische Problem und seine Begrenzung

I. Der Ausgangspunkt des Problems

"Nie ist bestritten worden, daß jedes rationale Handeln 'Planmäßigkeit' (Max Weber) erfordert"¹⁾ und daß insbesondere das wirtschaftspolitische Handeln "geplant" werden sollte. Wirtschaftspolitik ist demnach de facto nichts anderes als "die Aufstellung und Durchführung eines Planes"²⁾.

Die Erfassung der drei Elemente des wirtschaftspolitischen Problems, nämlich der Ziele, der Lage und der Frage nach den Maßnahmen, wirft nun Schwierigkeiten und Tücken eigener Art auf. Wir werden daher in den weiteren Ausführungen planmäßig jedes Moment gesondert behandeln. Die angeführten Elemente werden jedoch dem Nationalökonom nicht immer gleichzeitig deutlich. "Meistens bildet eines der drei Elemente den Ausgangspunkt, von dem aus das Problem sich aufrollt."³⁾

Als Ausgangspunkt wählen wir in dieser Arbeit die Ziele, die als verpflichtend erachtet werden. Danach ist die Lage im Lichte dieser Ziele zu überprüfen, und hierauf sind die Maßnahmen zu ermitteln, die Ziele und Situation bestmöglich in Einklang bringen. Gemäß diesem Vorgehen beschränken wir uns also darauf, das wirtschaftspolitische Problem von dem konstitutiven Element "Ziele" her aufzurollen.

Ebenso wäre es aber auch möglich, von der Situation auszugehen, diese in bezug auf die Ziele zu beurteilen und, gestützt auf dieses Ergebnis, diejenigen Alternativen zu ermitteln, durch welche beide Ebenen möglichst übereinstimmend gemacht werden können. Ansatzpunkt könnten aber auch schließlich die wirtschaftspolitischen Maßnahmen selbst sein, die sich entweder im Stadium des Vorschlags oder der Anwendung befinden. Hier stellt sich die Frage, ob die wirtschaftspolitischen Mittel den Widerspruch zwischen der aktuellen Lage und den maßgeblichen Zielen bestmöglich zu überbrücken vermögen.

II. Das Problem unter Berücksichtigung der Prognosenotwendigkeit

Die bisherige Formulierung des Problems der zielkonformen Wirtschaftspolitik kann noch nicht endgültig sein, da die prognostischen Überlegungen als "integrierender Bestandteil der Wirtschaftspolitik"⁴⁾ unberücksichtigt geblieben sind.

- 1) Möller, H., Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E.v.Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg.v.Kloten, N., Krelle, W., Müller, H.u.Neumark, F., Tübingen 1964, S.549.
- 2) Morgenstern, O., Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, in: Planung ohne Planwirtschaft, hrsg.v.Plitzko, A., Basel-Tübingen 1964, S.31.
- 3) Jöhr, W.A./Singer, H.W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S.41.
- 4) Jöhr, W.A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25, Berlin 1962, S.418.

(1) Jedes menschliche Handeln, "das weder eine ausschließlich affektbestimmte Reaktion ist, noch eine rein gewohnheitsmäßige Tätigkeit darstellt, noch sich hinsichtlich seines Zweckes im Augenblicke des Handelns erfüllt, "¹⁾ beruht auf einer Prognose. Da bei der Wirtschaftspolitik als ein Bereich menschlichen Handelns weder die rein affektbestimmte Handlungsweise noch die völlig gewohnheitsbestimmte Aktivität, noch das sich im Augenblick erschöpfende Tätigsein im Hinblick auf die Problemlösung bedeutend sein können, müssen auch jeder Art von Wirtschaftspolitik Prognoseüberlegungen zugrunde liegen.

"Ob die Prognosen gut oder schlecht, fundiert oder unfundiert sind, sie bilden ein nicht wegzudenkendes Element der Wirtschaftspolitik. "²⁾ Prognostische Überlegungen sind - wie wir später noch im einzelnen sehen werden - bei der Erfassung jedes der drei konstitutiven Elemente des wirtschaftspolitischen Problems erforderlich. Nur unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge ist der Nationalökonom in der Lage, als wirtschaftspolitischer Berater zu dienen und somit eine seiner wichtigsten Funktionen zu erfüllen. "³⁾

Aus dieser Erkenntnis folgt für die Nationalökonomie eine Herausforderung. Ist sie in der Lage, der praktischen Wirtschaftspolitik bei der Aufstellung der für sie notwendigen Vorhersagen zu helfen? Die Zuverlässigkeit, mit der künftige Ereignisse prognostiziert werden können, ist das wichtigste Kriterium für die Leistungsfähigkeit eines Systems wissenschaftlicher Aussagen. "⁴⁾ Gleichzeitig wird aber auch ersichtlich, daß der handelnde Mensch gar kein Interesse an einer unumstößlich sicheren Prognose haben kann. Dies ergibt sich aus folgender Konsequenz: "Wenn ich ganz genau wissen könnte, was in der Zukunft geschieht, so hätte dieses Wissen gar keinen Zweck, weil ich den Ablauf doch nicht ändern könnte. "⁵⁾ Solche Voraussagen würden also dem Wirtschaftspolitiker das "Schwert aus der Hand schlagen" ⁶⁾.

(2) Je nach ihrem unterschiedlichen Charakter lassen sich die anzustellenden Prognoseüberlegungen in zwei Kategorien einteilen.

Zunächst können wir die Vorausschau, soweit sie die beiden Elemente Ziele und Lage betrifft, mit Tuchtfeldt, der sich wiederum an Wissler ⁷⁾ hält, als Problempro-

1) Jöhr, W. A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 415.

2) Ebenda, S. 418. Krasse Fehlprognosen, wie etwa das Versagen des sog. Haward-Barometers von 1929, haben die "ganze Sache" in ein sehr "verdächtiges Licht" gerückt. Vgl. Schiller, K., Der Ökonom und die Gesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1. Jahr (1956), S. 14.

3) Vgl. Lutz, F. A., Das Problem der Wirtschaftsprognosen, Tübingen 1955, S. 8.

4) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 28.

5) Wissler, A., zitiert nach Tuchtfeldt, E., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, a. a. O., S. 455 - Fußnote; vgl. auch Morgenstern, O., Spieltheorie und Wirtschaftswissenschaft, München 1963, S. 51 f.

6) Lutz, F. A., Das Problem der Wirtschaftsprognosen, a. a. O., S. 20.

7) Vgl. Wissler, A., zitiert nach Tuchtfeldt, E., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 457.

gnose bezeichnen. Da bei dieser Prognose die Wirkungen möglicher Maßnahmen zur Lösung des wirtschaftspolitischen Problems nicht in Rechnung gestellt werden, kann man hier mit Möller¹⁾ auch von einer "Status-quo-Vorausschau" sprechen.

Hieraus wird auch ersichtlich, daß mit der Voraussage des zu erwartenden Widerspruchs zwischen Sein und Seinsollen die Prognoseaufgabe noch nicht erfüllt sein kann. Worauf es ankommt, ist die Lösung (Maßnahmen), die Lage und sämtliche maßgebenden Ziele möglichst in Einklang bringt. Dies erfordert eine Wirkungsprognose, d.h. es müssen die Wirkungen bestimmt werden, die von Änderungen der wirtschaftspolitischen Daten auf die verschiedenen Ziele ausgehen. Problem- und Wirkungsprognose ergeben somit - miteinander kombiniert - das Bild bei veränderter Politik.

Unter Berücksichtigung der Prognosenotwendigkeit kommen wir jetzt zu folgender Neuformulierung des Problems einer zielkonformen Wirtschaftspolitik. Die gesuchten Alternativen müssen so beschaffen sein, daß ihre voraussichtlichen Wirkungen aufgrund der voraussichtlichen Entwicklung der Situation sämtlichen Zielen, die für die Zukunft aufgestellt werden, bestmöglich Rechnung tragen.

Dieses Problem des rationalen Handelns entsteht dabei überhaupt erst durch unsere - im Vergleich zur Allwissenheit - grenzenlose Unwissenheit. In einer Welt mit vollkommenem Wissen könnten die Zielvorstellungen so konkret sein, daß für spätere Erwägungen über die Wahl der besten Maßnahmen und ihrer Dosierung kein Raum mehr bliebe. Da man jedoch von diesem Zustand sehr weit entfernt ist, ergibt sich die Existenzberechtigung einer besonderen "Kunstlehre von der Wirtschaftspolitik".²⁾

III. Begrenzung des Problems auf die staatliche Wirtschaftspolitik

Beim wirtschaftspolitischen Problem steht zur Diskussion, wie gehandelt werden soll. Damit versteht sich von selbst, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen von einem bestimmten "Absender" ausgelöst werden müssen, der als Träger (Subjekt, Organ) der Wirtschaftspolitik agiert.

(1) Verstehen wir unter Wirtschaftspolitik "die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens in einem Gebiet oder Bereich zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen"³⁾, wird sofort ersichtlich, daß nicht nur der Staat als wirtschaftspolitischer Träger tätig

1) Vgl. Möller, H., Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft, a.a.O., S. 550.

2) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 26 f. Giersch, der sich an John Neville Keynes anlehnt, stellt die Kunstlehre von der Wirtschaftspolitik ("art of political economy") als Teilbereich der Sozialökonomik den weiteren Bereichen der positiven Ökonomik ("positive science") und normativen Ökonomik ("normative science") gegenüber.

3) Derselbe, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.17.

sein kann. Beispielsweise sind auch Konsumenten und Produzenten in Abhängigkeit von ihrer marktstrategischen Stellung durchaus in der Lage, einen fühlbaren Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen auszuüben. Es ist daher eine Zweckmäßighkeitsfrage, ob man sich auf die Behandlung der Wirtschaftspolitik eines bestimmten Trägers beschränkt.

In der vorliegenden Arbeit begnügen wir uns damit, als wirtschaftspolitisches Organ den Staat im weitesten Sinne zugrunde zu legen. Demnach kann unter Wirtschaftspolitik "die Beeinflussung und Gestaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, wie insbes. Gemeinden, Staaten (bei Bundesstaaten: Gliedstaaten und Zentralstaat), sowie internationale Organisationen und supranationale Institutionen verstanden"¹⁾ werden. Mit diesem Vorgehen wird nicht nur der herkömmlichen Anschauung, sondern auch einem zentralen Anliegen insofern entsprochen, "als zum mindesten in der 'industriellen Gesellschaft' der letzten 150 Jahre die Entscheidungen der Staaten zwar einen wechselnden, aber im ganzen gesehen bedeutenden Einfluß auf den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf ausgeübt haben."²⁾

Aufgrund unserer Problembegrenzung schalten wir jene praktischen Fragen, die sich etwa für den Unternehmer, den Konsumenten oder die wirtschaftlichen Interessenverbände ergeben, als nicht zu unserem Thema gehörig aus. Das bedeutet aber keineswegs, daß das Können und Wollen dieser nichtstaatlichen Träger der Wirtschaftspolitik vom staatlichen Akteur außer acht gelassen werden dürfen. Die Vorstellung, daß es nur eine Instanz der Wirtschaftspolitik gebe, ist realistischerweise zu verlassen.

"Das monokratische Prinzip der Wirtschaftspolitik gehörte anderen Zeitläuften und Modellvorstellungen an. Heute steht die staatliche Wirtschaftspolitik in Konkurrenz mit den Entscheidungen der Sozialpartner, der Bankinstitute, der Branchenverbände und sonstigen Gruppen."³⁾ Diese Entwicklung zu einer Vielzahl faktischer Träger der Wirtschaftspolitik berechtigt, heute von einer "dezentralisierten Wirtschaftspolitik" (Tinbergen)⁴⁾ zu sprechen. In diesem Zusammenhang darf auch nicht übersehen werden, daß sich die wirtschaftspolitische Zuständigkeit des Staates über zahlreiche Instanzen (z.B. neben der Zentralregierung bestehen weitere staatliche Träger auf Landesebene) verteilt. Damit wird aber die Gefahr eines wirtschaftspolitischen Gegeneinanders, das der Rationalität der Wirtschaftspolitik so außerordentlich abträglich ist, zu einem besonderen Problem.

(2) Um Mißverständnisse zu vermeiden, ist es zweckmäßig, den Begriff des Trägers der Wirtschaftspolitik noch näher zu bestimmen.

Als wirtschaftspolitisches Organ betrachten wir dasjenige Subjekt, das faktisch die Ent-

1) Jöhr, W. A., Art.: Wirtschaftspolitik, Staatslexikon, 6., völlig neu bearb. u. erw. Aufl., Bd. 8, Freiburg 1963, Sp. 793.

2) Hoffmann, W. G., Allgemeine Wirtschaftspolitik, in: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. Hax, K. u. Wessels, T., Bd. II, Köln - Opladen 1959, S. 1070.

3) Schiller, K., Einige Bemerkungen über Modelltheorie und Wirtschaftsgestaltung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jahr (1959), S. 280.

4) Vgl. Tinbergen, J., Centralisation and Decentralisation in Economic Policy, Amsterdam 1954; Kirschen, E. S., Benard, J., Besters, H., Blackaby, F., Eckstein, O., Faaland, J., Hartog, F., Morissens, L., Tosco, E., Economic Policy in our Time, General Theory, Vol. I, Amsterdam 1964, S. 254.

scheidungen über die einzusetzenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen fällt. "Trägerschaft in der Wirtschaftspolitik bedeutet somit Entscheidungsträgerschaft, wobei wir das Fällen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen als konstitutives Element für den Begriff des Trägers ansehen."¹⁾ In Anlehnung an die von Tinbergen ²⁾ vorgeschlagene Phaseneinteilung der Wirtschaftspolitik erfolgt das "taking a decision" in der sog. Entscheidungsphase. Gewisse Abgrenzungsprobleme entstehen noch dadurch, daß das Subjekt der Wirtschaftspolitik sich das Prinzip der Arbeitsteilung zunutze machen kann, d.h. sich bestimmter Hilfseinrichtungen und Organe bedient. Solche Organisationen und Institutionen werden jedoch nicht zum Träger der Wirtschaftspolitik gerechnet, wenn sie erstens die wirtschaftspolitische Maßnahme in der sog. Durchführungsphase auf Weisung und Veranlassung des Entscheidungsträgers einsetzen und überwachen und dabei keinerlei Ermessensspielraum besitzen. Zweitens sind sie auszuklammern, soweit sich der Träger der Wirtschaftspolitik ihrer in der sog. Planungsphase ³⁾ bedient. Beide Phasen lassen sich - zeitlich gesehen - ohne weiteres von der weiter oben erwähnten Entscheidungsphase abgrenzen.

1) Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd.I, Sammlung Götschen, Berlin 1962, S. 34.

2) Vgl. Tinbergen, J., Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 10.

3) Diese wird von Tinbergen, J. (Economic Policy:..., a.a.O., S.10) wiederum in drei Phasen unterteilt. Vgl. auch Kirschen, E.S. und andere (Economic Policy in our Time, General Theory, a.a.O., S.285), die sechs Stationen des "decision-making process" anführen.

B. Fundierung der konkreten Wirtschaftspolitik

I. Verwendung der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik

Einsicht und Erfahrung haben immer mehr gelehrt, daß die wirtschaftspolitische Aufgabe des Staates nicht allein mit Intuition und Fingerspitzengefühl bewältigt werden kann. Solch ein Handeln kann glücken oder auch nicht. Es wird um so eher gelingen, je einfacher die zu meisternden Gegebenheiten sind. Kleinräumige, überschaubare Verhältnisse - wie z.B. in der mittelalterlichen Stadtwirtschaft -, dazu stationäre oder nur allmählich sich verändernde Konstellationen gestatten leichter ein auf empirischer Erfahrung und Intuition gestütztes Vorgehen als eine vielschichtig strukturierte, weiträumige, in heftiger Dynamik befindliche Volkswirtschaft. Im heutigen komplizierten Wirtschaftsleben sind deshalb möglichst zwingende Erkenntnisse notwendig. Solche vermag jedoch allein die Wissenschaft zu vermitteln, die unabhängig vom persönlichen Meinen aufgrund rationaler Durchdringung der Empirie zu relativ allgemeingültigen Urteilen vorzustoßen versucht.¹⁾ Je weniger man die allgemeinen wirtschaftspolitischen Probleme versteht, desto weniger läßt sich sinnhaft und erfolgreich in die Wirtschaft eingreifen.

Zu diesem Zweck hat die Nationalökonomie eine möglichst leistungsfähige Theorie der Wirtschaftspolitik zu entwickeln. Sprechen wir von der Theorie der Wirtschaftspolitik, öfters werden hierfür auch die Ausdrücke Allgemeine (Volks-) bzw. wissenschaftliche Wirtschaftspolitik oder Grundsätze bzw. Grundfragen der Wirtschaftspolitik verwendet, so ist hiermit die Lehre von der Wirtschaftspolitik gemeint.²⁾

Da von den Ergebnissen der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik Gebrauch zu machen ist, um die Rationalität des konkreten Handelns zu verbessern,³⁾ sollen die wichtigsten Kriterien der modernen Theorie der Wirtschaftspolitik aufgezeigt werden. In Anlehnung an Tuchtfeldt⁴⁾ ist sie gegenüber der früheren wissenschaftlichen Beschäftigung mit wirtschaftspolitischen Problemen im wesentlichen durch drei Merkmale gekennzeichnet.

(1) Besonders auffallend ist zunächst die teleologische Betrachtungsweise. Solche Urteile beschäftigen sich mit der Erforschung der Mittel und der Beurteilung ihrer Geeignetheit für bestimmte Ziele. Auf eine stark vereinfachte Formel gebracht, besteht der Unterschied der Wirtschaftspolitik zu der Wirtschaftstheorie in einer verschiedenen Fragestel-

1) Seraphim, H. -J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, 2., verb. u.erw. Aufl., Göttingen 1963, S. 17.

2) Vgl. Schiller, K., Art.: Wirtschaftspolitik, HdSW, 44. Liefg., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1962, S. 210.

3) Hieraus wird der wechselseitige Beziehungszusammenhang zwischen wissenschaftlicher und praktischer Wirtschaftspolitik deutlich. Die letztere liefert der ersteren Erfahrungsmaterial und Problemstellung. Die erstere stellt der letzteren wissenschaftliches Rüstzeug zur Verfügung, das eine Meisterung der konkreten Aufgaben erleichtern kann. Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 17.

4) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Theorie der Wirtschaftspolitik - Entwicklungstendenzen und Probleme, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 10 (1959), S. 168 f.

lung.¹⁾

Die Aufgabe der Theorie ist es, den Zusammenhängen bzw. den Bedingtheiten der sozialökonomischen Erscheinungen nachzuspüren. Zu diesem Zweck hat sie Ursachenforschung zu treiben. "Eine solche Betrachtung, die vom Gegebenen ausgeht und es, ganz allgemein ausgedrückt, auf seine Bedingtheiten untersucht, nennen wir kausaltheoretisch, wobei wir die funktional-theoretische Analyse als eine spezifische Art, wechselseitige Bedingtheiten zu erfassen, in sie einschließen wollen."²⁾ Während also die Theorie ein Gegebenes - z.B. Preise, Löhne usw. - zum Gegenstand der Erklärung macht, geht die Wirtschaftspolitik nicht von einem Seienden, sondern von einem Seinsollen aus.

(2) Ist somit das Anliegen der Teleologie geklärt, drängt sich die Frage auf, welche Möglichkeiten man besitzt, eine so gearbete Beurteilung vornehmen zu können. Sollen teleologische Urteile nicht allein auf subjektivem Meinen und Dafürhalten beruhen, muß eine möglichst zwingende Fundierung angestrebt werden. Damit kommen wir zum zweiten wesentlichen Merkmal der modernen Theorie der Wirtschaftspolitik. Hier ist die Art und Weise gemeint, wie zur Aufhellung wirtschaftspolitischer Ziel-Mittel-Probleme die Erkenntnismöglichkeit der Wirtschaftstheorie herangezogen wird. Dieses Kriterium wird ermöglicht, weil, methodologisch gesehen, die teleologische Forschung aus der kausaltheoretischen folgt. Das, was bei der Kausaltheorie Gegebenes ist, wird bei der Teleologie zum Ziel erhoben, und was dort als Ursache erkannt wird, hier als Mittel angesehen. Somit stellt sich die Teleologie (= Zielerreichungslehre = "Politik im formalmethodischen Sinne"³⁾ als umgekehrte Kausaltheorie dar.⁴⁾ Insofern die Wirtschaftspolitik zur Lösung ihrer Probleme die Gesetzmäßigkeiten der Wirtschaftstheorie verwendet, ist ihre Charakterisierung als angewandte Wirtschaftstheorie gerechtfertigt und wird ihr wissenschaftlicher Charakter als erwiesen angesehen.⁵⁾ Da die Wirtschaft so kompliziert ist, können wir die wirtschaftspolitische Analyse nur mit Hilfe eines theoretischen Modells bewerkstelligen. Modelle und Gedankenexperimente an ihnen haben dabei den alleinigen Zweck, "uns Gelegenheit zum Durchdenken vereinfachter Probleme zu bieten, weil wir ohne diese Vorschulung den komplexen Problemen der Wirklichkeit nicht beikommen, sondern ihnen völlig hilf- und ratlos gegenüberstehen würden."⁶⁾

1) Vgl. Hoffmann, W.G., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 1058.

2) Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S.15.

3) Ebenda, S. 17.

4) Vom methodologischen Standpunkt kann es demnach keinen Zweifel geben, daß der Theorie der Vorrang gebührt; denn die Zweck-Mittel-Forschung baut auf der Erkenntnis von Ursache und Wirkung auf.

5) Vgl. ebenda.

6) Nell-Breuning, O., Gemeinsames und Trennendes in den Hauptrichtungen der Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, hrsg. v. Kosiol, E. u. Paulsen, A., H. 2, Berlin 1953, S. 224.

(3) Schließlich ist die Generalisierung der Betrachtungsweise zu erwähnen. Diese ist Voraussetzung für die Ziel-Mittel-Sicht, da Ziele und Mittel in einem interdependenten Zusammenhang stehen. "Seit Keynes, Eucken und Tinbergen steht eine am Ganzen der Volkswirtschaft orientierte 'Wirtschaftspolitik aus einem Guß' recht eigentlich im Mittelpunkt der Betrachtungen."¹⁾

Damit ergibt sich ein Abgrenzungsproblem zur speziellen Volkswirtschaftspolitik, die neben der allgemeinen Wirtschaftspolitik als Teildisziplin der Lehre von der Wirtschaftspolitik arteigene wirtschaftspolitische Probleme aufwirft. Unterscheidungsmerkmal ist vor allem das Untersuchungsobjekt, das bei der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik umfassender ist als bei den Spezialdisziplinen der Volkswirtschaftspolitik, die nur bestimmte Ausschnitte aus dem wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Geschehen behandeln. Freilich läßt sich diese Spezialisierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen nicht ohne Bedenken hinnehmen. Der hierdurch geförderte Ressortpartikularismus, unterstützt durch mehr oder weniger robuste Interessenbestrebungen, kann unter Umständen dazu führen, die Belange der betreffenden wirtschaftlichen Teilbereiche allzu isoliert zu betrachten und damit die Einheit gesamtwirtschaftlicher Interdependenzen zu vernachlässigen.²⁾ Eine getrennte Behandlung gewisser Wirtschaftszweige ist demnach nur dann möglich, wenn die Einheit der Volkswirtschaft als Ganzes vorher anerkannt ist. Nur unter dieser Prämisse erweist es sich als sinnvoll, die spezifischen Besonderheiten, die etwa den industriellen Sektor gegenüber dem agraren auszeichnen, im Rahmen wirtschaftspolitischer Beeinflussungen besonders zu berücksichtigen.³⁾

II. Verwendung sozialwissenschaftlicher Nachbardisziplinen

Ob und wie weit man mit Hilfe der abstrakten ökonomischen Theorie - als Katallaktik und Morphologie - hinreichend präzise Aussagen über gesellschaftliche Wirkungszusammenhänge machen kann, mag dahingestellt bleiben; soviel ist sicher, daß absolute Gewißheit ein unerreichbares Ideal ist. Rationale Politik erfordert dann aber, "daß man alle verfügbaren Informationen auswertet, soweit damit nicht übermäßige Kosten verbunden sind."⁴⁾ Will der Nationalökonom das "Beste" aus der Situation der Unwissenheit machen, muß er versuchen, die immerhin vorhandenen Erkenntnisse soweit wie möglich zu berücksichtigen, um so den Grad der Ungewißheit zu vermindern.

1) Schiller, K., Art.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 212.

2) So schreibt Eucken, W. (Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 344): "Die Fragen der Agrarpolitik, Handelspolitik, Industriepolitik, Handwerkspolitik, Währungspolitik usw. wurden als Fragen angesehen, die für sich - also punktuell - gelöst werden können... Daß alle wirtschaftspolitischen Fragen und Akte zusammenhängen, wurde nicht beachtet und das Ordnungsproblem nicht als solches gesehen." Ebenso lehnt Tinbergen, J. (On the Theory of Economic Policy, sec. ed., Amsterdam 1955, S. 68) die Partialbetrachtung strikt ab: "It has taken a considerably long time before even economists looked at economic policy as a coherent entity."

3) Vgl. Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 269.

4) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 23.

(1) Auf diesem Hintergrund ist es auch zu verstehen, daß sich in der Wirtschaftswissenschaft wieder mehr und mehr die Erkenntnis durchsetzt, daß empirische Aussagen über den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens nur sinnvoll werden, wenn nicht nur auf die entsprechenden Teildisziplinen der Wirtschaftswissenschaft, sondern auch vor allem auf die relevanten Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen zurückgegriffen wird.¹⁾

Die Erkenntnis von der "Interdependenz der sozialen Prozesse"²⁾ führt zur "Ueberwindung jenes verhängnisvollen Quadratzenimeter-Spezialismus, der den Blick dafür verlor, daß das soziale Leben ein untrennbares Ganzes ist. Ihm kann keine Einzeldisziplin für sich allein hinreichend gerecht werden."³⁾

Diese Zusammenhänge müssen somit von der konkreten Wirtschaftspolitik berücksichtigt werden. Dies folgt aus dem Erfordernis der Sachgerechtigkeit, weil in der Wirtschaftspolitik die ökonomischen Beziehungen innerhalb der Gesellschaft geordnet, beeinflusst oder bestimmt werden. Daraus ergibt sich auch, daß konkrete rationale Wirtschaftspolitik mehr als angewandte Wirtschaftstheorie und mehr als angewandte "Sozialökonomik"⁴⁾ ist.

(2) Gliedern wir die Erkenntnisse anderer Wissenschaftsdisziplinen in die ökonomischen Gedankengänge ein, werden wir zumindest auch die heikle Frage, wie diese Disziplinen von der nationalökonomischen Theorie abzugrenzen sind, erwähnen müssen. Dies gilt vor allem für jenes Teilgebiet der Theorie, das wir Morphologie nennen; hier stehen die Fragen der wirtschaftlichen Formen und Institutionen, die Probleme der Wirtschaftsordnung oder -gestalt im Vordergrund. Da sich dieser Bereich in methodologischer Hinsicht nicht von den übrigen Sozialwissenschaften unterscheidet,⁵⁾ werden gerade hier

1) Bereits Stuart Mill (zitiert nach Jöhr, W. A., Nationalökonomie und Soziologie, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festschrift für A. Amonn zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Wagner, V. F. u. Marbach, F., Bern 1953, S. 295) drückt diese Erkenntnis folgendermaßen aus: "A man is not likely to be a good economist if he is nothing else". Sinngemäß schreibt neuerdings Hayek, F. A. (Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, in: Freiburger Universitätsreden, N. F. H. 34, Freiburg 1963, S. 22): "daß wer nur ein Nationalökonom ist, auch kein guter Nationalökonom sein kann. Viel mehr als bei den Naturwissenschaften trifft es bei den Sozialwissenschaften zu, daß kaum ein konkretes Problem von einem der Spezialfächer allein beantwortet werden kann."

2) Weisser, G., Politik als System aus normativen Urteilen, in: Monographien zur Politik, H. 1., Göttingen 1951, S. 10.

3) Ebenda.

4) Nach Giersch, H. (Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 23 f. -Fußnote) ist der Begriff "Sozialökonomik" mit Einschränkung eine bessere Bezeichnung für die Lehre von der gesellschaftlichen Wirtschaft als "Volkswirtschaftslehre" oder "Nationalökonomie", weil das Studienobjekt nicht unbedingt die Wirtschaft eines Volkes oder einer Nation zu sein braucht.

5) Vgl. Jöhr, W. A., Das Modell der vollkommenen Konkurrenz. Seine Funktion und seine Stellung in der Nationalökonomie, in: Konkurrenz- und Planwirtschaft, hrsg. v. der Studiengruppe für theoretische Nationalökonomie der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, Bern, 1946, S. 33 f.

Abgrenzungsfragen auftauchen. So ist es - wie Jöhr¹⁾ ausführt - durchaus denkbar, daß z.B. bei der Eingliederung soziologischer Erkenntnisse in die nationalökonomische Theorie manche Autoren nicht immer von einem solchen Einbau sprechen wollen. Das spielt aber keine Rolle: "entscheidend ist, daß ein entsprechender Ausbau der ökonomischen Theorie in den aufgezeigten Richtungen erfolgt."²⁾

III. Verwendung der beratenden Funktion der Wissenschaft

Die Herbeiführung eines gewünschten Zustandes oder Tatbestandes mit Hilfe einer wirtschaftspolitischen Maßnahme setzt die Erkenntnis der Zusammenhänge voraus. Daraus folgt, daß wirtschaftspolitische Lösungen, die nicht aufgrund theoretischer Analysen³⁾ gewonnen werden, sich vielfach als zusammenhanglose Urteile erweisen. Gemäß ihrer meist isolierenden Betrachtungsweise entbehren sie der Folgerichtigkeit. Es reicht nicht aus, allein auf den "gesunden Menschenverstand" gestützt, volkswirtschaftliche Fragen ohne "unfruchtbare Theorie" beantworten zu wollen.⁴⁾

Wer so handelt, ist sich zumeist gar nicht bewußt, daß er dabei auch "theoretische" Überlegungen anstellt, die jedoch nicht selten ernster wissenschaftlicher Nachprüfung nicht standhalten und nur zu leicht zu falschen Urteilen führen.

(1) Da nun der Nationalökonom über das Wissen um die wirtschaftlichen Zusammenhänge und die Fähigkeit zur Gesamtsicht der volkswirtschaftlichen Interdependenz verfügt, ist er neben dem handelnden Staatsmann in besonderem Maße für die praktischen Wirtschaftsprobleme verantwortlich.⁵⁾ Das soll nicht heißen, daß sich umfassendes ökonomisches Wissen nur in universitären Hörsälen oder in Wirtschafts- und Konjunkturinstituten befindet. Das Unterscheidende liegt darin, "daß der Gelehrte gegenüber den Vertretern von Politik und Wirtschaft zumeist die universelle Sicht voraus hat, welche das volkswirtschaftlich Nötige gegenüber dem partikular Nützlichen heraushebt; eine Blickrichtung, die den Praktikern weniger gemäß ist und oft durch Ziele, welche sie verfolgen müssen, geradezu verwehrt wird."⁶⁾

Aus dieser Sicht heraus ist es auch kein Zufall, wenn Jöhr seine 1947 erschienene Schrift "Die Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme", die für das neue Verhältnis von Wissenschaft und Praxis als wegweisend angesehen werden kann,⁷⁾ mit

1) Vgl. Jöhr, W. A., Nationalökonomie und Soziologie, a.a.O., S.316.

2) Ebenda.

3) Der Begriff der Theorie wird hier weit gefaßt, so daß auch die Theorie der Wirtschaftspolitik inbegriffen ist.

4) "Früher konnte man sich vielleicht weltfremde Theorien mit isoliertem Eigenleben im elfenbeinernen Turm leisten, weil daneben die Wirtschaft auch ohne Theorie leidlich gut funktionierte; heute ist die Wirtschaft so kompliziert geworden, daß sie dringend der Theorie bedarf." Haller, H., Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 73 (1954 II), S. 241.

5) Vgl. Jöhr, W. A., Das Modell der vollkommenen Konkurrenz..., a.a.O., S.28.

6) Beckerath, E., Politik und Wirtschaft, a.a.O., S.37.

7) Vgl. Tuchtfeldt, E., Die wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Festausgabe für E.Heimann zum 70.Geburtstag, 4.Jahr (1959), S.300.

dem lapidaren Satz beginnt: "Die Hauptaufgabe der Nationalökonomie besteht darin, die von der Wirtschaftspolitik zu treffenden Entscheidungen vorzubereiten."¹⁾ Diese Auffassung kann heute allgemein als herrschende Meinung angesehen werden. Da die Wirtschaftswissenschaft der Politik schon immer Ratschläge erteilt hat, wie mit wirtschaftlichen Mitteln politische Ziele erreicht werden können, kann man sogar sagen, daß unsere Wissenschaft erst entstanden ist zum Zwecke gutachterlicher Beurteilung politischer Handlungen auf ökonomischem Gebiet.²⁾

Dieses Bedürfnis nach einer Rationalisierung bzw. wissenschaftlichen Fundierung der Wirtschaftspolitik läßt in der sog. Planungsphase der Wirtschaftspolitik die laufende und weitgehend institutionalisierte Beratung der wirtschaftspolitischen Instanzen durch unabhängige ökonomische Experten entstehen.

(2) In dieser Arbeit werden wir die besonderen Probleme aufgreifen, die sich einem wissenschaftlichen Berater bzw. Gutachtergremium bei der Aufgabe stellen, die konkrete aktuelle Situation bestmöglich den maßgebenden Zielen der Wirtschaftspolitik anzunähern.

Grundsätzlich außer acht bleiben alle Fragen und Schwierigkeiten, die sich aus der Verwirklichung der Maßnahmen ergeben,³⁾ was aber keineswegs bedeuten soll, daß sich der Nationalökonom mit diesen Problemen überhaupt nicht zu beschäftigen hat. So schreibt Jöhr⁴⁾: "Der Nationalökonom darf sich nicht darauf beschränken, die ihm als richtig erscheinende Lösung des wirtschaftspolitischen Problems abzuleiten, er muß sich auch mit den Fragen und Schwierigkeiten ihrer Verwirklichung befassen."

In keinem Fall dürfen jedoch diejenigen Widerstände unberücksichtigt bleiben, die im Zuge der Durchsetzung einer Maßnahme bei den betroffenen Wirtschaftssubjekten auftreten. Gemeint sind hiermit beispielsweise Steuerwiderstände oder das Ausweichen auf

1) Jöhr, W. A., Die Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme, Bern 1947, S. 5. Ebenso derselbe in der erw. Neuausgabe von Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1957 (2., erw. Aufl., Göttingen 1963), S. 15 - im folgenden wird nach der 2. Aufl. zitiert.

2) Vgl. Kruse, A., Wo steht die Nationalökonomie heute?, München 1951, S. 17.

3) Hier ist der wesentliche Punkt zu berücksichtigen, "daß alle Wirtschaftspolitik de facto Politik ist; m. a. W. die Anwendung einer Theorie auf eine gegebene Lage muß durch einen politischen Prozeß hindurch. Die Politik hat ihre eigene Mechanik, und diese bestimmt die Möglichkeit und das Tempo der wirtschaftspolitischen Maßnahmen." Morgenstern, O., Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, in: Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes NRW, H. 63, Köln - Opladen 1956, S. 11. Einzelprobleme sind hier vor allem: a) Widerstände gegen die vorgeschlagene Therapie im politischen Raum, b) rechtliche Ausgestaltung der Maßnahmen, c) time-lag beim Vollzug, d) Propagierung der Maßnahmen bei den betroffenen Wirtschaftssubjekten und e) Aufbau einer systematischen Erfolgskontrolle.

4) Jöhr, W. A. / Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a. a. O., S. 95.

schwarze Märkte bei entsprechender Politik. Bei einer Nichtbeachtung dieses Sachverhaltes würde man sich über die Wirkungen der jeweiligen Alternativen ein völlig falsches Bild machen.

Es muß aber von vornherein davor gewarnt werden, die Möglichkeiten der wissenschaftlichen Beratung zu überschätzen oder gar einem neuen Vernunft- und Fortschrittsglauben zu huldigen. Unser Verständnis der Wirtschaft ist zweifellos nicht vollkommen. "Wir können nicht alles erklären; wir sind genau in der gleichen Lage wie andere Wissenschaften, wo die Lösung eines Problems sofort mehr neue Probleme aufwirft, als vorher bekannt waren."¹⁾

Geht man weiter davon aus, daß besonders in den letzten Jahren die wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnis zugenommen hat, läßt sich die These von Morgenstern²⁾ vertreten, daß dies unweigerlich zu mehr Eingriffen führen werde, ob man das begrüßen mag oder nicht. "Es ist einfach undenkbar, daß sich eine Wirtschaftswissenschaft entwickeln würde, die völlig neben der Wirtschaft stünde, ohne daß diese Wissenschaft jemals auf dieses Objekt angewendet würde."³⁾ Dann besteht das Problem darin, diese Eingriffe so zu gestalten, daß sie dem "Guten" und nicht dem "Bösen" dienen - genauso wie es mit der Naturwissenschaft und ihrer Anwendung der Fall ist.

1) Morgenstern, O., Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, a.a.O., S.33.

2) Vgl. ebenda.

3) Ebenda.

DIE ABLEITUNG DER ZIELKONFORMEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

A. Der Widerspruch zwischen Zielen und Lage

I. Die wirtschaftspolitischen Ziele

1. Formulierung der Ziele

Jedes Handeln, also auch jedes wirtschaftspolitische Handeln, ist durch Werte bestimmt, von denen es entscheidend abhängt, wie die zukünftige Politik beschaffen sein wird. Ohne die Einsetzung eines Seinsollens¹⁾ ist die Behandlung wirtschaftspolitischer Probleme nicht möglich.

(1) Damit stehen wir vor dem Problem, "ob sich mit wissenschaftlichen Mitteln für bestimmte Grundanliegen einschließlich innerer Bindungen allgemeine oder gar in irgendeinem Sinne objektive Verbindlichkeit nachweisen lasse ('Werturteilsfrage')",²⁾ Diese Frage ist seit der Wiener Tagung des Vereins für Sozialpolitik im Jahre 1909, auf der das Problem der Werturteile im Mittelpunkt der Debatte stand, weitgehend geklärt: Zwar gehören Normen zum Objektbereich der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik, jedoch vermag die Wissenschaft mit ihren Mitteln das Seinsollen der Wirtschaftspolitik nicht zu begründen.³⁾ "Man hat sich überzeugt, daß es logisch unmöglich ist, aus einem Seinssatz einen Sollsatz zu gewinnen."⁴⁾ Die Anerkennung eines Wertes bedeutet, gleichgültig ob man sich dessen bewußt ist oder nicht, "einen Akt des Glaubens"⁵⁾. Aber auch dann, wenn nicht die Beweisbarkeit⁶⁾ zum Kriterium der Wissenschaftlichkeit erhoben wird, brauchen sich Werturteile nicht wissenschaftlich ableiten zu lassen.

1) "Eine Empfehlung darüber, ob etwas sein soll oder nicht sein soll, wird als ein Werturteil bezeichnet". Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S.23.

2) Weisser, G., Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 29, Berlin 1963, S. 17.

3) So Weber, M. (Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik, hrsg. v. Winckelmann, J., Kröners Taschenbuch, 2. durchges. u.erg. Aufl., Stuttgart 1956, S.190): "Eine empirische Wissenschaft vermag niemanden zu lehren, was er soll, sondern nur, was er kann und - unter Umständen - was er will."

4) Morgenstern, O., Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7.

5) Jöhr, W.A., Art.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., Sp. 802.

6) Wie Jöhr, W.A. (Schätzungsurteil und Werturteil, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, a.a.O., S. 156) aufzeigt, werde offenbar in allen Fällen, in denen "von objektiver Geltung im Sinne von Wahrheit, von Allgemeinübertragbarkeit, von Aufzwingbarkeit oder von intersubjektiver Überprüfbarkeit" die Rede ist, dasselbe gemeint; nämlich Beweisbarkeit.

So haben normative Aussagen nichts mit Wissenschaft zu tun, wenn man unter Wissenschaft nur ein System von Aussagen versteht, "die Tatsachszusammenhänge beschreiben und die zwar nicht notwendig beweisbar, aber doch wenigstens falsifizierbar sein müssen"¹⁾; denn normative Aussagen beziehen sich gar nicht auf die Wirklichkeit, sondern auf das Seinsollen. Zwecksetzungen als solche sind Angelegenheit des Wollens und nicht des Erkennens und können daher nicht Gegenstand einer auf Erkenntnis gerichteten Betätigung, oder "Wissenschaft" sein.

Das bedeutet auch, daß wir uns nicht etwa der von Pütz in seiner "Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung"²⁾ vertretenen Auffassung anschließen können, wonach sich die Ziele durch logische Schlüsse aus dem "Wesen" der Wirtschaft ableiten lassen (ontologisches Werturteil).

Weiterhin läßt sich folgern, daß der Ökonom als Wissenschaftler die Ziele als aus anderen Bereichen stammend und als gegeben anzusehen habe.³⁾ Es gelte für ihn das "Primat der Politik vor der Wirtschaft"⁴⁾, d.h. die wirtschaftspolitischen Ziele werden von den handelnden Politikern, von Regierung und Parlament, gesetzt. Diese wertneutrale Position stößt allerdings dann auf Widerspruch, wenn die von den politischen Instanzen vorgegebenen Werte aus weltanschaulichen oder sonstigen Gründen verneint werden. Daher darf die allgemein vertretene Auffassung, daß der Nationalökonom in der Eigenschaft als Wissenschaftler die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen hinzunehmen habe, weil er sie nicht wissenschaftlich begründen könne,⁵⁾ keinesfalls dahin mißverstanden werden, daß dem Wissenschaftler auch als Staatsbürger und politischem Menschen das Recht verwehrt ist, sich zu vorgefundenen Zwecken ablehnend oder befürwortend zu bekennen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß der Volkswirt als Wissenschaftler zur Zielproblematik wichtige Beiträge liefern kann. Wegen der zentralen Bedeutung dieser beiden Aspekte werden weiter unten noch zusätzliche Überlegungen notwendig, die diese vorläufigen Bemerkungen vertiefen.

-
- 1) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 46; vgl. auch Hutchison, T.W., Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, a.a.O., S. 3.
 - 2) Vgl. Pütz, T., Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948, S. 75 ff.
 - 3) Vgl. Hoffmann, W.G., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 1060.
 - 4) Bresciani-Turroni, C., Einführung in die Wirtschaftspolitik, Bern 1948, S. 100; Welter, E., Ziele der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F.W. u. Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957, S. 24 f und 31.
 - 5) "In der Nationalökonomie herrscht Übereinstimmung darüber, daß die Völker durch ihre politische Vertretung sagen müssen, was sie als Ziel anstreben wollen. Die Wissenschaft kann nicht sagen, was wünschenswert ist, zum Beispiel ein möglichst großes Volkseinkommen oder die Nivellierung der Einkommen oder die Erhaltung der Landwirtschaft." Bosch, W., Marktwirtschaft - Befehlswirtschaft. Ein Vergleich der Wirtschaftsordnungen in West-u. Mitteldeutschland, Heidelberg 1960, S.15 -Fußnote.

(2) Das Problem der Zielformulierung läßt sich nur dann ganz erfassen, wenn wir uns weiterhin vergegenwärtigen, daß es in concreto oft schwierig ist, Ziele und Mittelscharf zu trennen. Für diesen Zusammenhang ist eine Vorüberlegung erforderlich.

Jeder wirtschaftspolitische Eingriff hat ein unmittelbares Ziel, auf dessen Erreichung er gerichtet ist. Dieses Ziel ist aber wiederum nur ein Zwischenziel (Vorziel) und als solches nur ein Mittel zu einem anderen "höheren" Zweck. Vom Blickwinkel der Lehre von der Wirtschaftspolitik sind z.B. "Existenzsicherung", "Wohlstandsmehrung" oder "Gerechtigkeit im Sinne von Leistungsgerechtigkeit" letzte Ziele.¹⁾ Das läßt sich aber z.B. nicht von den Zielen "Stabilität der Konjunktur", "Neutralität des Geldes", "Budgetgleichgewicht" oder "Ausgeglichene Zahlungsbilanz" sagen, die ihre Rechtfertigung in anderen wirtschaftspolitischen Zielen finden.

Unter diesem Aspekt enthüllen sich nun bei näherem Zusehen viele politisch gegebene Ziele ihrerseits nur als Instrumente zur Realisierung "höherer" Zwecke. In der Realität können wirtschaftspolitische Mittel einen Eigenwert haben²⁾. So war man lange Zeit von der Sozialisierung der Produktionsmittel so fasziniert, daß sie zum Selbstzweck gestempelt wurde, bis sich herausstellte, daß das eigentlich angestrebte Ziel, die wirtschaftliche Übermacht zu brechen, über eine Monopolkontrolle eher erreicht werden kann³⁾.

Der Nationalökonom kann aber den Tatbestand, daß vom Standpunkt der Theorie der Wirtschaftspolitik bloße Mittel zum Ziel erhoben werden, nicht einfach als "gegeben" hinnehmen, da hierdurch der Bereich seiner wissenschaftlich begründbaren Analyse eingeschränkt wird. Insofern nämlich ein unmittelbares oder Zwischenziel allein als Mittel zu einem bestimmten ferner gelegenen oder letzten Ziel der Wirtschaftspolitik untersucht wird, liegt keine normative, d.h. die Zwecksetzung selbst betreffende Beurteilung vor. Soweit es sich um ins Technische gewendete Urteile über kausale Beziehungen handelt, kann die Problematik der Werturteile unbeachtet bleiben. Es wird ja nur gesagt: wenn das und das als Ursache gesetzt wird, werden bestimmte Wirkungen eintreten.⁴⁾

Wird Wirtschaftspolitik in dieser Weise kausaltheoretisch fundiert, ist "ihr wissenschaftlicher, d.h. auf logischer Erkenntnis der Zusammenhänge beruhender Charakter unzweifelhaft erwiesen."⁵⁾

1) Vgl. Jöhr, W. A., Art.: Wirtschaftspolitik, a. a. O., Sp. 802 f. Wie Beckerath, E. (Politik und Wirtschaft, a. a. O., S. 29) darauf hinweist, handelt es sich bei den Zielen der Wirtschaftspolitik meist wiederum um abgeleitete Werte, "die ihre Legitimation der höchsten Wertebene entnehmen."

2) Vgl. Myrdal, G., Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. IV (1933), S. 310.

3) Vgl. Welter, E., Ziele der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 30.

4) Vgl. Weisser, G., Politik als System aus normativen Urteilen, a. a. O., S. 15; weiterhin Amonn, A., Wert- und Preistheorie und Preispolitik, in: Konkurrenz und Planwirtschaft, a. a. O., S. 11f.

5) Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 17; oder Weisser, G. (Politik als System aus normativen Urteilen, a. a. O., S. 15): "Gegen das einzelne soziotechnische Urteil läßt sich also vom logischen Standpunkt aus nichts einwenden."

Wir stellen somit fest, daß sich zwar Ziele und Mittel "als Bestandteile einer gemeinsamen Werthierarchie"¹⁾ darstellen, der Nationalökonom jedoch, wenn er will, "seinerseits fast jedes Ziel zum Instrument degradieren und damit nach dem alten Brauch seiner Beurteilung unterwerfen kann."²⁾

(3) Aufgrund einer grundsätzlichen Betrachtung des Wirkungszusammenhanges von Vor- und Nachzielen läßt sich aber bereits eine wichtige Konsequenz für die Sicherheit des technischen Urteils ableiten.

Die umfassende Interdependenz der Wirtschaft kommt dann recht deutlich zum Ausdruck, wenn die obersten Ziele der Wirtschaftspolitik jeweils in Zwischenziele und diese wiederum in Vorziele aufgelöst werden. Betrachten wir etwa das Ziel "Wohlfahrtsförderung", so kann dieses, langfristig gesehen, als "eine möglichst hohe Wachstumsrate des Sozialprodukts"³⁾ aufgefaßt werden. Dieser Zweck erfordert jedoch die Realisierung gewisser Vorziele, wie etwa u. a. möglichst wachsende Investitionstätigkeit, entsprechende Entwicklung der freiwilligen Ersparnis, Stabilität des Geldwertes. Dieser Regreß von den Nachzielen auf die Vorziele ließe sich noch weiter verfolgen. Dabei würde man feststellen, daß die Zielsetzungen, die als Zwischenziele auftreten, in der Regel um so spezieller und partieller werden, je weiter man die Kette zurückverfolgt.⁴⁾

Aus der Berücksichtigung dieser Zusammenhänge folgt, daß jede einzelne Zielsetzung Teil eines umfassenden vertikalen Zielzusammenhanges ist, welcher die Vorstellungskraft eines Menschen übersteigt.⁵⁾ Dies bedeutet aber, daß sich diese Zielinterdependenz niemals vollständig beherrschen läßt; was wiederum heißt, daß eine genaue Abschätzung der Maßnahmenwirkungen kein sicheres Urteil sein kann. Angesichts dieser Sachlage wird recht deutlich, daß sich die Wirkungsanalyse der verschiedenen Mittel nur mit einer entsprechend entwickelten Theorie zufriedenstellend durchführen läßt.

2. Wirtschaftspolitik im engeren oder weiteren Sinne?

Da es die eigentliche Aufgabe einer rationalen bzw. zielkonformen Wirtschaftspolitik ist, die jeweilige wirtschaftspolitische Lage möglichst weitgehend einer bestimmten Programmsituation anzunähern, stellt sich die Frage: Wie sieht dieser erwünschte Zustand aus? Welches sind die Ziele, nach denen sich die Wirtschaftspolitik auszurichten hat? Über das, was als grundsätzliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik anzusehen ist, besteht jedoch nicht immer Einigkeit.

1) Schiller, K., Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, hrsg. v. Walter Eucken Institut in Freiburg, Tübingen 1958, S. 7.

2) Ebenda.

3) Jöhr, W. A., Art.: Wirtschaftspolitik, a. a. O., Sp. 803.

4) Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 67.

5) Vgl. Würgler, H., Die obersten Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 96. Jg. (1960), S. 227.

(1) Zunächst ist es möglich, das Ziel der Wirtschaftspolitik ausschließlich in der Hebung des materiellen Wohlstandes bzw. der möglichst reichlichen Versorgung mit wirtschaftlichen Gütern zu erblicken. So schreibt Amonn¹⁾: "Unter 'Wirtschaftspolitik' kann man in der Wissenschaft nur die Gesamtheit der politischen Maßnahmen verstehen, die durch das wirtschaftliche Ziel Wohlstandsmehrung eine Einheit bilden." Obwohl zugestanden wird, daß es noch andere Werte gibt, welche für die Gestaltung des Wirtschaftslebens ebenfalls wichtig sind, werden diese jedoch als außerwirtschaftlich betrachtet und ihre Realisierung aus dem Aufgabenbereich der Wirtschaftspolitik ausgeschieden. Dahinter steht offenbar die Meinung, daß es Sache der Soziologen und Politiker sei, sich mit den ausgeklammerten Problemen zu befassen.

Wenn wir jetzt jene Maßnahmen als wirtschaftspolitische im engeren Sinne auffassen, die der Verbreiterung des wirtschaftlichen Güterstromes dienen, dann ist es klar, daß eine Reihe tatsächlich ergriffener Alternativen nicht darunter fällt. Beispiele wären verkehrtwirtschaftliche Maßnahmen im Hinblick auf die Landesverteidigung, Maßnahmen der Verbrauchspolitik unter volkshygienischer Zielsetzung oder einkommenspolitische Eingriffe unter dem Gesichtspunkt einer "gerechten" Einkommensverteilung.

(2) Andererseits besteht die auch von uns vertretene Auffassung, daß sich die Wirtschaftspolitik nicht auf das Ziel "Hebung des materiellen Wohlstandes" beschränken dürfe.²⁾ Ausgangspunkt ist hier die Überlegung, daß die "Wirtschaftspolitik als Teilbereich der Gesellschaftspolitik"³⁾ auch sog. außerökonomische Ziele berücksichtigen muß. Würde sich der Nationalökonom dieser Frage nicht annehmen, müßten wichtige Probleme unbehandelt bleiben, da sich die Soziologen und Politiker mit diesen Fragen tat-

1) Amonn, A., Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, Frankfurt a.M. 1958, S. 19. An anderer Stelle nimmt jedoch Amonn (ebenda, S. 17) insofern eine weitere Sicht ein, als er als oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik die "ständige Zunahme des allgemeinen Wohlstandes ohne Verminderung der Freiheit bzw. mit dem möglichst geringen Maß der Freiheitsbeschränkung" voraussetzt.

2) So unterscheidet z.B. Bresciani-Turroni, C. (Einführung in die Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.100) folgende drei Gruppen von Zielen: a) "Politische Zwecke, insbesondere mit Bezug auf die Sicherheit des Landes gegenüber dem Ausland", b) "Wirtschaftliche Prosperität" und c) "Soziales Gleichgewicht". Tinbergen, J. (Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 15 ff) arbeitet mit folgendem Zielfünfeck: a) "Maintenance of international peace", b) "Maximum real expenditure per capita with 'full'-employment and monetary equilibrium", c) "Improvement of distribution of real income or expenditure over social groups and countries", d) "Emanzipation of certain under-privileged groups" und e) "As much personal freedom as compatible with the other aims." Vgl. weiterhin die Zieleinteilung bei: Boulding, K.E., Principles of Economic Policy, Englewood Cliffs, N.J., 1958, S. 21 ff; Jöhr, W.A., Art.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., Sp. 802 ff und Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 59 ff.

3) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 24.

sächlich fast gar nicht beschäftigen.¹⁾ Wer somit das Wirtschaften als einen Ausschnitt aus dem sozialen Leben begreift, wird nicht davon ausgehen, daß sich der "Erfolg" einer Wirtschaftspolitik unbedingt im Bereiche der "Wirtschaft" niederschlagen muß. So kann ein Erfolg der Wirtschaftspolitik in Wirklichkeit z.B. auf dem Gebiet der Außenpolitik in Erscheinung treten, während die "Wirtschaft" als solche diesem außenpolitischen Ziel wohlmöglich sogar gewisse Opfer zu bringen hat. Beispielshaft können die Montan-Union oder die Römischen Verträge angeführt werden.²⁾

Um nun die Gefahr auszuschließen, daß bestimmte Aufgaben ohne Rücksicht auf die Werteeinbußen verwirklicht werden, die infolge der allgemeinen sozialen Interdependenz bei irrtümlich unberücksichtigt gelassenen Zielen entstehen können, ergibt sich die Forderung einer rationalen Wirtschaftspolitik, prinzipiell ein umfassendes Zielsystem zu verwirklichen.³⁾

3. Zielkonformes Vorgehen bei einer Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne

Das Problem einer Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne macht es notwendig, auf einige wichtige grundsätzliche Konsequenzen für Aufgabenstellung und Ermittlung eines zielkonformen Handelns hinzuweisen.

(1) Betrachten wir als Endziel der Wirtschaftspolitik allein die "Verbesserung der Versorgung mit wirtschaftlichen Gütern"⁴⁾, so lassen sich alle übrigen Zwecke der Wirtschaftspolitik als Zwischenziele (Vorziele, Nahziele) und damit als Mittel für die Verwirklichung des letzten Zieles auffassen.

Unter dieser Voraussetzung erhalten wir ein einheitliches System der Wirtschaftspolitik in dem Sinne, daß sich die Gesamtheit der politischen Maßnahmen nur nach dem Ziel der Wohlstandsmehrung ausrichtet. Das einzige letzte Ziel sorgt für das "einigende Band"⁵⁾.

In diesem Fall können grundsätzlich diejenigen Alternativen als zielkonform angesehen werden, die den vergleichsweise höchsten Zielverwirklichungsgrad bewirken;⁶⁾ denn die Lage ist mit der Programmsituation bestmöglich in Übereinstimmung gebracht. Das heißt mit anderen Worten, daß die zielkonformen Alternativen den relativ höchsten Vorteil (in bezug auf das eine isolierte Ziel) gewährleisten.

Weicht aber jetzt bei einer Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne z.B. ein bestimmtes Ziel aus dem Zielsystem - etwa das konkretisierte Wohlstandsziel - von der aktuellen

1) Vgl. Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a. a. O., S. 147.

2) Vgl. Schmolders, G., Erfolgsmaßstäbe neuerzeitlicher Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, hrsg. v. Ohm, H., Berlin 1964, S. 90.

3) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 22.

4) Amonn, A., Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, a. a. O., S. 33.

5) Ebenda, S. 19.

6) Um das interessierende Problem nicht schon unnötig zu komplizieren, wollen wir hier von der unrealistischen Annahme ausgehen, daß sich die Wirkungsgrade der wirtschaftspolitischen Maßnahmen mit Gewißheit angeben lassen.

Situation ab, dann kann die Maßnahme, die das betreffende Einzelziel am weitesten erreicht, noch nicht unbedingt als zielkonform in dem uns interessierenden Sinne bezeichnet werden.

Betrachtet man es nämlich als das eigentliche Anliegen der zielkonformen Wirtschaftspolitik, bei gegebener Lage die geeignetsten (vorteilhaftesten) Alternativen in bezug auf sämtliche (maßgebenden) Ziele herauszuarbeiten, dann darf nicht übersehen werden, daß die Maßnahmen, die das betreffende Einzelziel am weitesten verwirklichen, unter Umständen so viele negative Wirkungen auf die Nebenziele (sog. Nebenwirkungen) zeitigen, daß eine geringere Realisierung des fraglichen Zweckes im Gesamturteil vorteilhafter sein wird. Da die wirtschaftspolitischen Mittel infolge der allgemeinen Interdependenz nur sehr selten in der Weise eindeutig zugerechnet werden können, daß sie sich bloß zugunsten des Zieles auswirken, um dessentwillen sie eingesetzt werden (sog. Hauptwirkung), wird es bei einer sinnvollen Abwägung der verschiedenen Alternativen unbedingt notwendig, die ausgelösten positiven und negativen Nebenwirkungen mit zu berücksichtigen. Der Beachtung der Nebenwirkungen kommt deshalb zentrale Bedeutung zu, weil letztlich das Zielsystem bestmöglich angestrebt werden soll.

Zielkonform in bezug auf das Zielsystem (= sämtliche Ziele) sind demnach die Alternativen, welche den Unterschied der aktuellen Lage zu dem betreffenden Einzelziel unter Berücksichtigung der Hauptwirkung und grundsätzlich aller Nebenwirkungen am vorteilhaftesten überbrücken.

Diese Definition einer zielkonformen Wirtschaftspolitik gilt entsprechend umformuliert auch dann, wenn gleichzeitig mehrere Ziele des Zielsystems - im Extremfall alle - der aktuellen Situation widersprechen. Zielkonform in bezug auf das Zielsystem (= sämtliche Ziele) sind jetzt die Maßnahmen, die die jeweiligen Unterschiede der aktuellen Lage zu den betreffenden Einzelzielen unter Berücksichtigung der Hauptwirkungen und prinzipiell aller Nebenwirkungen bestmöglich ausgleichen.

Nach den bisherigen Ausführungen lassen sich entsprechend der jeweiligen Aufgabenstellung drei Arten der Zielkonformität unterscheiden:

- 1) Aufgabe ist die bestmögliche Realisierung eines Einzelzieles oder mehrerer Ziele als Ausschnitt aus dem Zielsystem. Mögliche Nebenwirkungen auf andere Ziele des Zielsystems bleiben außer acht. Insofern ist die Lösung auch nicht unbedingt die vorteilhafteste (zweckmäßigste) in bezug auf sämtliche Werte der Wirtschaftspolitik.
- 2) Aufgabe ist die bestmögliche Erreichung sämtlicher Ziele des Zielsystems. Zu diesem Zweck müssen grundsätzlich alle Vorteile (Hauptwirkung(en) und positive Nebenwirkungen) und grundsätzlich alle Nachteile (negative Nebenwirkungen) der verschiedenen, zur Diskussion stehenden Maßnahmengruppen gegeneinander abgewogen werden.
- 3) Aufgabe ist die bestmögliche Verwirklichung eines Ausschnitts aus dem Wertesystem unter Berücksichtigung der Nebenwirkungen auf die übrigen Ziele. Gemäß diesem Vorgehen könnte nur dann eine bestmögliche Wirtschaftspolitik im Hinblick auf sämtliche Ziele vorliegen, wenn das Zielsystem nur bei dem angestrebten Ausschnitt aus dem Wertesystem einen Widerspruch zur aktuellen Situation zeigen würde.

Berücksichtigt man jetzt aber weiter die Tatsache, daß nur in den Fällen 2) und 3) grundsätzlich sämtliche ausgelösten Wirkungen auf das Zielsystem erfaßt werden, kommen wir unter Berücksichtigung der Interdependenz zu folgenden beiden Haupttypen der Zielkonformität:

a) Zielkonformität als Teilurteil (Fall 1)).

Dieses Kriterium trägt, da relevante Nebenwirkungen unberücksichtigt bleiben, dem volkswirtschaftlichen Interdependenzzusammenhang nicht genügend Rechnung. Daher wird eine umfassendere Beurteilung notwendig. Diese geschieht durch die

b) Zielkonformität als Gesamturteil (Fälle 2) und 3)). Da wir die bestmögliche Erreichung sämtlicher Ziele zum eigentlichen Anliegen einer zielkonformen Wirtschaftspolitik erhoben haben, werden wir uns im folgenden mit Fall 2) beschäftigen. Damit behandeln wir auch alle Probleme von Fall 3), da dieser als ein Unterfall von 2) anzusehen ist.

(2) Wie wir erkannt haben, muß der Nationalökonom prinzipiell alle möglichen Nebenwirkungen erfassen. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, daß infolge der allgemeinen Interdependenz von jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme Kausalketten in Bewegung gesetzt werden, die sich nach allen Richtungen bis auf die räumlich und zeitlich fernsten Elemente einer Wirtschaft verzweigen. Infolgedessen ist es nicht übertrieben, die Zahl der möglichen Nebenwirkungen als unendlich zu bezeichnen.¹⁾

Wollte der Nationalökonom nun alle Nebenwirkungen ermitteln, müßte er die Übersicht verlieren und an der Aufgabe der Problemlösung verzweifeln. Es ist von vornherein ein verfehltes Beginnen, alle Nebenwirkungen zu erfassen; man kommt sozusagen nicht durch. Dem Berater bleibt daher nichts anderes übrig, als gewisse Kausalketten "liegen" zu lassen, während er andere "aufnimmt". Will der Volkswirt die gestellte Aufgabe überhaupt erfüllen, muß er sich darauf beschränken, die wichtigsten Nebenwirkungen herauszuarbeiten. Er wird zu diesem Zweck vom Standpunkt der gegebenen Ziele aus beurteilen, welche der Nebenwirkungen er als relativ unwesentlich außer Betracht lassen kann. Jedoch: "Was wesentlich ist, läßt sich 'objektiv', d.h. allgemeinverbindlich nur mit Einschränkungen sagen. Es hängt dies u. a. von der Interessenrichtung des Fragenden ab."²⁾ Vorsichtig formuliert kann man sagen, daß selbst bei größtem Bemühen um Objektivität bei der Lösung des obigen Selektionsproblems ein Spielraum für Normatives verbleibt.

Das heißt aber, daß, je nach Problemauswahl, die wirtschaftspolitische Lösung verschiedene aussehen kann.

Soweit die Wirtschaftspolitik nicht nur auf das Wohlstandsziel, sondern auch auf weitere Zwecke, wie z.B. die Freiheit des Individuums, die gerechte Einkommensverteilung, der Schutz der Familie etc., abstellt, erweisen sich die Erkenntnisse sozialwissenschaftlicher Nachbardisziplinen als in verstärktem Maße wichtig.

Bei den zuletzt genannten Zielen handelt es sich um solche, mit denen z.B. auch die Soziologie bei der Lösung der ihr obliegenden gesellschaftlichen Probleme größtenteils arbeiten muß.

Die Notwendigkeit z.B. soziologischer Betrachtung zeigt sich bei der Lageerfassung und der Wirkungsanalyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Im ersten Fall müßte etwa gezeigt werden, inwieweit die durch einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall ver-

1) Vgl. Jöhr, W.A./Singer, H.W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S. 69.

2) Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik a.a.O., S. 226.

ursache Massenarbeitslosigkeit die psychologischen und ideologischen Fundamente der Marktwirtschaft untergräbt und damit die Freiheit gefährdet. In analoger Weise wären die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Eingriffe in bezug auf die entsprechenden Ziele zu untersuchen.¹⁾

(3) Die Ableitung der gesuchten zielkonformen Lösung als Gesamturteil wäre dann relativ einfach, wenn die heterogenen vor- und nachteiligen Wirkungen für den notwendig werdenden Vergleich der wirtschaftspolitischen Eingriffe alle auf den gleichen Nenner gebracht werden könnten.²⁾ Da aber die Wirtschaftswissenschaft bisher leider keine allgemein akzeptierten Kriterien entwickelt hat, mit denen solche Vergleiche angestellt werden könnten, ist eine wissenschaftlich begründbare Entscheidung nicht möglich.³⁾

Betrachten wir zur besseren Verdeutlichung des Sachverhaltes zwei einfache, zahlenmäßig abstrakte Beispiele. Wir nehmen dabei an, daß ein bestimmtes Einzelziel unter Berücksichtigung der Nebenwirkungen bestmöglich zu realisieren sei.⁴⁾

1) Angenommen das Hauptziel A werde bei Einsatz der Alternative a zu 80 % und das Nebenziel B zu 60 % (bisher 50 %) verwirklicht. Die Alternative b soll A ebenfalls zu 80 % und das weitere Nebenziel C zu 70 % (bisher 60 %) erreichen⁵⁾.

2) Dieses Beispiel erfahre folgende Veränderungen:

a und b berühren außer A nur noch B; a erreiche A zu 80 % bzw. B zu 60 % und b A zu 70 % bzw. B zu 65 %.

Aus dem ersten Beispiel wird ersichtlich, daß die erzielten Vorteile aus den Nebenwirkungen der Alternativen a und b nicht, ohne Werturteile abzugeben, miteinander verglichen werden können, da zwei heterogene Wertmaßstäbe (B und C) angesprochen sind. Im zweiten Beispiel steht der Nationalökonom vor einer objektiv nicht lösbaren Dilemma-Situation: a ist objektiv günstiger als b, wenn man allein die Hauptwirkungen vergleicht, jedoch objektiv schlechter als b, wenn man allein die Nebenwirkungen im Auge hat.

Durch eine entsprechende Veränderung des zweiten Beispiels läßt sich aber auch der Fall konstruieren, daß ein objektives teleologisches Urteil über das beste Mittel (bei

1) Vgl. Jöhr, W.A., Nationalökonomie und Soziologie, a.a.O., S. 314.

2) Wir hätten dann einen Maßstab, der eine Voraussetzung für die Feststellung ist, ob und in welchem Umfang eine bestimmte Maßnahme in einer gegebenen Situation besser ist als eine andere und im Hinblick auf das gesamte Zielbündel einen "Wohlfahrtsfortschritt" darstellt. Der Begriff "Wohlfahrtsfortschritt" ist berechtigt, wenn wir den Inbegriff der Ziele - dem wissenschaftlichen Sprachgebrauch folgend - als Wohlfahrt bezeichnen.

3) Vgl. Morgenstern, O., Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, a.a.O., S. 33 f.

4) Um die bestmögliche Realisierung aller Ziele zu erreichen, müssen entsprechende Überlegungen, falls notwendig, auch für die anderen Ziele angestellt werden.

5) Wir wollen annehmen, daß die wirtschaftspolitischen Alternativen keinen Eigenwert besitzen. Weiterhin soll vereinfachend unterstellt werden, daß sich die Zielverwirklichungsgrade mit Gewißheit angeben lassen.

Berücksichtigung der Nebenwirkungen) möglich wird. Nimmt man nämlich *ceteris-paribus* an, daß sowohl a als auch b A zu 80 % realisieren, so wäre b a vorzuziehen, da die beiden Alternativen allein in ihrer Wirkung auf A objektiv gleich gut sind, b jedoch das Nebenziel objektiv höher realisiert als a. Eine Bewertung wird bei dieser Entscheidung überflüssig, da der Ökonom vor keinem Dilemma ("mehr von einem" Ziel bedeutet "weniger von einem anderen" Ziel) steht. Dieser Sonderfall ist jedoch im Vergleich zur Realität, wo stets mehr als zwei Ziele und zwei Alternativen vorliegen, derart wirklichkeitsfremd, daß wir diese Annahme unberücksichtigt lassen können.

Aber auch selbst dann, wenn wir von der unrealistischen Vorstellung ausgehen, daß keine Nebenwirkungen auftreten, kommen wir praktisch ohne Wertungen nicht aus, da die Ziele der Wirtschaftspolitik von instrumentalem Wert für andere Zwecksetzungen sein können.¹⁾ Auch hier ist ohne weiteres eine Konfliktsituation denkbar, wie aus folgendem Beispiel hervorgeht; a erreiche A zu 90 %, weil B zu 60 % realisiert wird, b jedoch A zu 100 %, weil B nur einen Verwirklichungsgrad von 50 % aufweist.

Aus den bisherigen Ausführungen wird weiterhin ersichtlich, daß selbst das teleologische Urteil "wenn Du den Zweck A verfolgst, so ist a günstiger als b"²⁾ nicht werturteilsfrei sein kann. Mit der Maßnahme a empfiehlt man nämlich auch implizite die Nebenwirkungen auf B; damit aber auch, daß die Wirkungen von a auf A und B günstiger sind als die entsprechenden Wirkungen von b.³⁾

Der Wissenschaftler kann sich daher auf ein objektives Urteil nur dann zurückziehen, wenn er ausdrücklich bemerkt, daß er bei seiner Aussage nur die Wirkungen auf das Einzelziel A berücksichtige. Gleichzeitig wird er auch den wirtschaftspolitischen Träger über die auftretenden Nebenwirkungen informieren, um ihm die Abwägung der Haupt- und Nebenwirkungen zu ermöglichen.

Angesichts der Bewertungsproblematik könnte es naheliegend erscheinen, sich in der Eigenschaft als Wissenschaftler auf den dargelegten Standpunkt zurückzuziehen. Seit der

1) So sieht z.B. Jöhr, W.A. (Art.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., Sp.803) die Vollbeschäftigung als letztes Ziel der Wirtschaftspolitik an, "weil die Arbeit einen wichtigen Lebensinhalt darstellt und die Arbeitslosigkeit ein Malaise erzeugt, das vor allem als Massenerscheinung gefährlich ist." Andererseits ist aber nicht zu leugnen, daß das Ziel Vollbeschäftigung auch ein Instrument zur Realisierung des Wohlstandes ist; also das Ziel Vollbeschäftigung vom Standpunkt der Lehre von der Wirtschaftspolitik nicht nur Selbstzweck besitzt.

2) Vgl. hierzu das zweite Beispiel auf S. 32.

3) Myrdal, G. (Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, a.a.O., S.313) hat die aufgezeigte Erkenntnis wie folgt zusammengefaßt: "Wenn man nicht überhaupt den Mitteln Eigenwert absprechen, wenn man nicht ferner von Nebenwirkungen überhaupt abstrahieren und schließlich noch annehmen will, daß spezielle Zwecksetzungen nur Eigenwert haben, ohne irgendwie von instrumentalem Wert für andere Zwecksetzungen zu sein - alles Voraussetzungen, die man eben nicht machen kann -, so hat man keine Möglichkeit, das Zweck-Mittel-Schema zu einer abstrakten, aber objektiven Beschränkung des Blickfeldes für die intensive finale Analyse zu verwenden." Vgl. auch Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.53 und die dort angegebene Literatur.

Werturteilsdiskussion neigt vor allem die deutsche Volkswirtschaftslehre zu einer derartigen Abstinenzhaltung in politischen Fragen.

Andererseits ist aber auch der von uns vertretene Standpunkt vorstellbar, daß man sich, weil sich die Grenzen der Wertfreiheit praktisch als so eng erweisen und man wünscht, daß der Nationalökonom einen möglichst großen Beitrag zu einer rationalen bzw. zielkonformen Wirtschaftspolitik leiste, zu einem erweiterten Wissenschaftsprogramm bekennt. Aussagen, die auf Normen beruhen, sollten jedoch dann nur insofern wissenschaftlich zulässig sein, als folgende aus dem Bekenntnis zum Prinzip der Klarheit resultierende Spielregel beachtet wird: "ein Wissenschaftler sollte das normative Element in seinen wertenden Aussagen so deutlich explizieren, daß beim Adressaten nicht der Eindruck entstehen kann, es handle sich um objektiv gültige Thesen."¹⁾

Welche Gründe lassen sich für diese Position anführen?

1) In den bisherigen Darlegungen wurde ersichtlich, wie kompliziert die Aufgabe ist, ein wirtschaftspolitisches Problem zu lösen. Berücksichtigt man, wieviele Faktoren hier gegeneinander abgewogen werden müssen, so ist sicher, daß der Wissenschaftler gegenüber dem verantwortlichen Politiker besser vorbereitet ist. Das ist aber nicht nur der Fall, weil er sich länger und intensiver mit dem betreffenden Problem beschäftigt hat, sondern auch, weil er als Wissenschaftler nicht unmittelbar die Verantwortung für das Handeln trägt. Er besitzt deshalb eine gewisse Distanz zum Problem. Auch verfügt der Nationalökonom, da er nicht in der Verwaltung der täglichen Geschäfte steht, über eine entsprechende für die Abwägung unerläßliche Ruhe.

2) Würde der wissenschaftliche Berater nicht wertend Stellung nehmen, könnten sich die verschiedenen Gruppeninteressen allzu leicht in diese "Lücke" drängen, um durch ein Trommelfeuer von Scheinargumenten den für sie nachteiligen Wirkungen ein möglichst geringes und den für sie vorteilhaften Wirkungen ein möglichst hohes Gewicht zu verleihen.

3) Schließlich wird die Aufgabe des wirtschaftspolitischen Trägers erleichtert, wenn der wissenschaftliche Gutachter seine Lösung unabhängig herausarbeitet. Der verantwortliche Politiker muß dann lediglich entscheiden, ob er sich die dargebotenen Wertungen zu eigen machen kann oder nicht.

Mag sich der staatliche Träger der Wirtschaftspolitik die vorgeschlagene Lösung nicht voll aneignen, so sind aber auch dann die Ausführungen des Gutachters für ihn wertvoll, weil es ihm anhand der begründeten Stellungnahme des Nationalökonomen leichter fällt, einige Wirkungen mit anderen Gewichten zu versehen und die gesuchte zielkonforme Lösung in analoger Weise abzuleiten.

Selbstverständlich kann und darf der Wissenschaftler dem Politiker das Problem der Verantwortung nicht abnehmen. Angesichts des aufgezeigten Sachverhaltes wird jedoch jeder einsichtige Träger der Wirtschaftspolitik vom wissenschaftlichen Berater nicht nur eine wissenschaftlich begründete Abhandlung verlangen, sondern auch einen "Rat, wie er entscheiden soll."²⁾

1) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 47. Wie Giersch (ebenda, S. 48) hervorhebt, ist der angeführte Satz "selbst eine normative Aussage in einer dem Prinzip der Klarheit entsprechenden grammatikalischen Form."

2) Jöhr, W. A. / Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a. a. O., S. 87. Jöhr (ebenda, S. 87) spricht geradezu von einer "Pflicht zur Wertung".

4. Abklärung der Ziele

(1) Auf der Zielebene ergibt sich für den wissenschaftlichen Berater eine besondere Problematik darauf, daß er einerseits weiß, daß der Auftraggeber mit der Lösung des Problems nur dann zufrieden sein wird, wenn seine Zielsetzungen den Ausgangspunkt bilden, er jedoch andererseits unter Umständen die fremdbestimmten Ziele aus ethischen Gründen ablehnt. In diesem Fall muß sich der Volkswirt zwischen mehreren Möglichkeiten entscheiden.

1) Der Nationalökonom kann den Akt der Wertung dem zuständigen Politiker überlassen und sich darauf beschränken, die Ziele, ohne zu ihnen wertend Stellung zu nehmen, hypothetisch vorauszusetzen. Mit einer solchen Position begibt sich jedoch die rationale Wirtschaftspolitik auf einen gefährlichen Weg. Ganz abgesehen, ob eine solche formale Teilnahmslosigkeit glaubhaft erscheint, sind wir der Ansicht, daß diese wertneutrale Einstellung mit der Selbstverantwortung des Wissenschaftlers nicht vereinbar ist. "Wenn die Wunschbilder, wie es in einer nicht weit zurückliegenden Vergangenheit der Fall war, extravagant und absurd sind, so müßte die Wirtschaftspolitik kritiklos die passenden Instrumente liefern. Aber die Mitverantwortung für das Geschehene wird sie dann auch zu tragen haben."¹⁾

2) Da sich somit der wissenschaftliche Berater aufgrund des Umgangs mit Werten dem Problem der Mitverantwortung nicht entziehen kann, wird sein persönliches Bekenntnis ("meine Überzeugung") geradezu nachdrücklich zu fordern sein.²⁾ Man wird sich auch fragen müssen, ob der Nationalökonom "auf Grund seiner Übersicht über die Wirtschaft der Gegenwart und Vergangenheit, seiner Unabhängigkeit und der Tatsache, daß er nicht in die staatliche Verwaltung eingegliedert ist, nicht ebenso gut, wenn nicht besser zur Wertung qualifiziert (ist; der Verf.) als der Praktiker?"³⁾ Da aber "Werturteile persönliche Bekenntnisse oder Direktiven sind, die weder logisch noch empirisch bewahrheitet oder widerlegt werden können,"⁴⁾ sollte man sie - wie dargelegt - im Interesse der Klarheit stets so ausdrücken, daß sie nicht als objektive und allgemeinverbindliche Aussagen aufgefaßt werden können.

3) Schließlich kann der wissenschaftliche Berater, falls die Kluft der unterschiedlichen Wertvorstellungen nicht allzu groß ist, auch in der Weise Gewissen und Auftraggeber zufriedenzustellen versuchen, daß er das wirtschaftspolitische Problem sowohl vom Gesichtspunkt des Auftraggebers als auch von seinem eigenen aus beantwortet, jedoch die Überlegenheit seiner eigenen Zielsetzungen aufzuzeigen sich bemüht. Zu diesem Zweck wird er die Ergebnisse, wie sie sich jeweils aus den unterschiedlichen Zielen ergeben,

1) Beckerath, W., Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 28.

2) Sollten ihm dabei die politischen Verhältnisse eine derartige offene Stellungnahme verbieten, so verbleibt ihm nur als Ausweg, seine wissenschaftliche Beratertätigkeit ganz einzustellen.

3) Jöhr, W.A., Schätzungsurteil und Werturteil, a.a.O., S. 164 f.

4) Giersch, H., Wirtschaftliches Bewußtsein und wirtschaftliche Wirklichkeit, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 12 (1961), S. 14.

einander gegenüberstellen.¹⁾

(2) Weiterhin ist der Ökonom aufgrund seiner besonderen Sachkenntnis aus dem Bereich der positiven Ökonomik aufgerufen, die maßgebenden Ziele der Wirtschaftspolitik wissenschaftlich zu diskutieren.²⁾ Hier handelt es sich nicht mehr um ein bloßes Wollen, sondern um ein klares Erkennen. Das ist eben die Aufgabe der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik.

Aber diese wissenschaftliche Arbeit ist auf der Zielebene insofern beschränkt, als nur die Möglichkeit zur Konkretisierung gegebener Ziele und bei mehreren Zielen die Prüfung ihrer Vereinbarkeit besteht.³⁾

1) Eine rationale Wirtschaftspolitik verlangt hinreichend konkrete Zielsetzungen, um erstens den Unterschied zwischen Sein und Seinsollen festzustellen und zweitens die Wirkungen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf den erwünschten Endzustand zu ermitteln. Vielfach sind aber nun die Ziele zu wenig klar, um als Ausgangspunkt einer wissenschaftlichen Untersuchung zu dienen. Daher wird der Wirtschaftswissenschaftler benötigt, da nur mit seiner Mitarbeit die Zielsetzungen bis zu ihrer Operationalität präzisiert werden können.⁴⁾

Offenbar genügen Formulierungen wie "Gerechte Einkommensverteilung" oder "Der Mensch hat im Mittelpunkt der Wirtschaft zu stehen" nicht dem Erfordernis analytisch brauchbarer Zielsetzungen. Der wissenschaftliche Berater muß sich darüber klar werden, was er z.B. unter dem von den westlichen Ländern geforderten Ziel der sozialen Gerechtigkeit verstehen soll; ob Gleichheit der Einkommen oder Ungleichheit, ob Proportionalität von Leistung und Einkommen oder gleichzeitige Beachtung anderer Prinzipien wie Familiengröße, Dienstalter usw. Ohne eine solche Konkretisierung würde sich der Ökonom ohne Anhaltspunkte im Dickicht der Sozialprobleme verirren.⁵⁾

1) Vgl. Jöhr, W.A./Singer, H.W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S.50.

2) "To say that the ultimate ends or norms of economic policies cannot be given the same kind of foundation as scientific theories is, of course, not to say that economists should not discuss the ultimate ends and norms of policy. They have special qualifications for doing so, and perhaps... they do not do so enough." Hutchison, T.W., Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, a.a.O., S. 3.

3) Vgl. Tuchtfeldt, E., Die wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 306. Das Hauptanliegen der theoretischen Wirtschaftspolitik gilt daher auch der Instrumenten- und Verfahrenslehre. Vgl. derselbe, Zur Theorie der Wirtschaftspolitik - Entwicklungstendenzen und Probleme, a.a.O., S. 169.

4) Vgl. Müller, H.J., Art.: Wirtschaftswissenschaften, in: Staatslexikon, 6., völlig neu bearb. u. erw. Aufl., Bd. 8, Freiburg 1963, Sp. 868.

5) Vage Zielformulierungen sind nicht selten durch die Rücksichtnahme auf die verschiedenen Interessen der in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung direkt oder indirekt an der politischen Willensbildung beteiligten Gruppen bestimmt. Bei Interessengegensätzen verschleiern erfahrungsgemäß allgemein gehaltene Formulierungen sachlich bedingte Zielantinomien.

Eine besondere Problematik ergibt sich daraus, daß es den verantwortlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik bei der Zielformulierung nicht immer möglich ist, gruppenegoistische Interessenargumente auch als solche zu erkennen; denn erhaltungsinterventionistische Bestrebungen werden regelmäßig wegen der sonst zu erwartenden Widerstände nicht offen zugegeben. Die positive Haltung der öffentlichen Meinung gegenüber den Begriffen wie "Allgemeinwohl", "Gesamtinteresse" usw. legt es den Interessenverbänden nahe, ihren Sonderwünschen den Anstrich eben dieses Allgemeinwohls oder des Gesamtinteresses zu geben (Problem der "Verdeckungsideologien" ¹⁾).

Der nationalökonomischen Wissenschaft fällt hier die Aufgabe zu, "mit einer systematischen Demaskierung jener scheinexplikativen Argumente" ²⁾, die von Interessenten, aber auch von parteilichen Gutachtern immer wieder vorgebracht werden, die wirtschaftspolitische Diskussion zu versachlichen. ³⁾

Angeichts der ständig weiterentwickelten wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungsmethoden hätte man eigentlich erwarten müssen, daß diese Aufgabe immer zuverlässiger gelöst wird. Wenn dies jedoch nicht ohne Einschränkung zutrifft, so ist das nur teilweise darauf zurückzuführen, daß auch die Interessenvertreter verfeinerte, schwerer durchschaubare volkswirtschaftliche Argumente verwenden und im übrigen den Vorteil der partiell besseren Informationen über Branchentatbestände ausnutzen können. Es kommt vielmehr, wie Willgerodt ⁴⁾ hervorhebt, "eine grundsätzliche Schwierigkeit unserer Wissenschaft hinzu, die darin besteht, daß die Zahl möglicher Wirtschaftsabläufe und volkswirtschaftlicher Funktionalbeziehungen mit der gedehnten Spannweite wirtschaftspolitischer Eingriffe objektiv sehr stark zugenommen hat, während gleichzeitig damit das theoretische Wissen und das nationalökonomische Vorstellungsvermögen gewachsen sind, so daß sich mit einigem Geschick auch für die merkwürdigsten Interessentenwünsche eine empirisch nicht völlig auszuschließende und logisch haltbare theoretische Begründung liefern läßt." Hier wird jedoch der Wissenschaftler auf die keineswegs wahrscheinlichen "Mauseloch-Argumente zwecks allgemeiner Vernebelung der Sachlage" ⁵⁾ hinweisen müssen.

Frägt man nach weiteren grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Interpretationsaufgabe, so sind vor allem vier Punkte hervorzuheben.

-
- 1) Küng, E., Der Interventionismus, Bern 1941, S. 363; vgl. weiter Tuchtfeld, E., Wirtschaftspolitik und Verbände, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1. Jahr (1956), S. 76 ff.
 - 2) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 48.
 - 3) "So ist es auch kein Wunder, wenn gerade von den Wirtschaftsverbänden immer wieder starke Kritik an der wissenschaftlichen Fundierung der Politik geübt und den diesbezüglichen Beratern und Gremien 'professorale Lebensfremdheit' vorgeworfen wird." Tuchtfeld, E., Die wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 305.
 - 4) Willgerodt, H., Regeln und Ausnahmen in der Nationalökonomie, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, a.a.O., S. 697.
 - 5) Hahn, L. A., Über monetäre Integration, Tübingen 1961, S. 22.

a) Der wissenschaftliche Berater ist gemäß seinem Auftrag prinzipiell gehalten, diejenige Konkretisierung zu wählen, die seiner Auffassung nach dem vorgegebenen politischen Wertesystem am besten entspricht. Bei der Auswahl zwischen mehreren Interpretationsalternativen kann jedoch auch dann, wenn sich der Ökonom bemüht, nicht einfach seine eigenen Ziele in die des Auftraggebers zu projizieren,¹⁾ nicht ausgeschlossen werden, daß Beurteilungselemente mit eingehen, die abseits der Sphäre der reinen Wissenschaft liegen.²⁾ Andererseits ist es aber auch denkbar, die Richtigkeit der Interpretation unabhängig von möglichen eigenen Wertungen zu prüfen. So kann etwa der verantwortliche Politiker, dessen Wertesystem präzisiert wird, der vorgenommenen Konkretisierung widersprechen, oder es läßt sich vielleicht aus den Handlungen des wirtschaftspolitischen Tägers ableiten, ob die Interpretation zutreffend ist.³⁾

b) Die verschiedenen Maßstäbe für die Interpretation können von so komplizierter und komplexer Art sein, daß der wissenschaftliche Berater nur schwer zu beurteilen in der Lage ist, inwieweit sie den gegebenen politischen Zielen gerecht werden. So führt Müller⁴⁾ beispielhaft an, daß bis heute die Diskussion über die Verwendbarkeit des "Paretianischen Alpha" als Kennzeichen des Grades der Gleichheit einer Einkommensverteilung nicht völlig abgeschlossen ist. "Falls nun der Wissenschaftler vor die Notwendigkeit gestellt ist, zu entscheiden, ob etwa eine Festlegung des Zieles größerer Einkommensgleichheit im Sinne Paretos oder im Sinne von Lorenz der politischen Zielsetzung besser entspricht, ist er zu einer fundierten Entscheidung kaum in der Lage."⁵⁾

c) Ferner ist nicht ausgeschlossen, daß praktikable Orientierungsgrößen für die Konkretisierung fehlen. Wie Jürgensen⁶⁾ feststellt, sind z.B. bislang praktikable Orientierungspunkte für den gesamtwirtschaftlich "optimalen" Faktoreinsatz nicht vorhanden. Es ist somit nicht möglich, regionale Industrialisierungsmaßnahmen in bezug auf ihre gesamtwirtschaftliche Effizienz zu beurteilen, "d.h. festzustellen, wie hoch die Wohlstandsverluste sind, die durch ein Abweichen von der gesamtwirtschaftlich optimalen Faktorallokation eintreten. Die Regionalpolitik steht daher vor dem Problem, tätig werden zu müssen, ohne daß sie hinreichend weiß, wie die gesamtwirtschaftlich optimale Stand-

1) Eine Versuchung, die vor allem dann groß ist, wenn die Zielvorstellungen des Auftraggebers nicht klar umrissen sind. Vgl. Jöhr, W.A./Singer, H.W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S.49.

2) Vgl. Müller, H.J., Kann die Wirtschaftswissenschaft der Politik immer mit eindeutigen Ergebnissen helfen? Ein Beitrag zum Problem des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik, in: Kyklos, Vol. XII (1959), S.494.

3) Vgl. Fleischmann, G., Rationales Handeln in Staat und Unternehmen. Bemerkungen zu Büchern von Herbert Giersch und Wilhelm Krelle, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 7.Jahr (1962), S. 248.

4) Vgl. Müller, H.J., Kann die Wirtschaftswissenschaft der Politik immer mit eindeutigen Ergebnissen helfen? ..., a.a.O., S. 493.

5) Ebenda, S.494.

6) Vgl. Jürgensen, H., Antinomien in der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, A.Predöhl aus Anlaß seines 70.Geburtstages gewidmet, hrsg. v. Jürgensen, H., als H. 3 des Jahrbuches für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), S. 409.

ortstruktur beschaffen sein muß."¹⁾

d) Schließlich ergeben sich besondere Probleme daraus, daß gewisse Ziele nur mit Hilfe prognostischer Überlegungen konkretisiert werden können. Die Ziele stehen nicht unverrückbar fest. Erweist es sich als notwendig, den Zielen bestimmte quantitative Formulierungen beizulegen, so braucht man eine Prognose, da sich die Zwecke mit der wirtschaftlichen Entwicklung (Lage) verändern können.²⁾ Wenn z.B. das Wohlstandsziel als bestimmte Wachstumsrate des Sozialprodukts definiert wird, muß versucht werden, den Wert der optimalen Wachstumsrate zu bestimmen. Man hat daher etwa die Bevölkerungsentwicklung in Rechnung zu stellen, die Sparneigung zu berücksichtigen, sich Gedanken über die Höchstzahl ausländischer Arbeitskräfte zu machen und die zu erwartenden Wachstumsraten des Sozialprodukts in anderen Volkswirtschaften in die Kalkulation einzubeziehen.³⁾

Nachdem die Notwendigkeit von Prognoseüberlegungen bei der Zielkonkretisierung erkannt ist, stellt sich die Frage nach den grundsätzlichen Prognoseschwierigkeiten. Diese werden wir jedoch sinnvollerweise erst bei der Lageanalyse behandeln, da der Vorausschau dort eine vergleichsweise größere Bedeutung zukommt.

2) Der Wirtschaftspolitiker, der sich bewußt ist, daß es bei einer Zielkonformität als Gesamturteil nicht einfach darum gehen kann, ein isoliertes Ziel so weit wie möglich zu verwirklichen, wird bei der Mittelwahl die Zusammenhänge möglicher Ziele berücksichtigen. Wissenschaftlich läßt sich das gegenseitige Verhältnis der verschiedenen Zwecke über die Ermittlung der Maßnahmenwirkungen feststellen.⁴⁾

An die Ziele wird die selbstverständliche Forderung gestellt, daß sie nicht im Verhältnis der Unvereinbarkeit bzw. Widersprüchlichkeit zueinander stehen.

Zunächst könnte man meinen, daß ein solcher logischer Mangel im Fall der Zielkonkurrenz auftritt, bei der die Verwirklichung eines Zieles andere Ziele beeinträchtigt. So bewirkt z.B. die Erhaltung der inländischen Landwirtschaft eine Einbuße an Wohlstand. Das unvermeidliche Weniger bei dem Wohlstandsziel ist der Preis für das Mehr bei dem konkurrierenden Ziel "Erhaltung der Landwirtschaft". Dieses Antinomieverhältnis impliziert, daß die betreffenden Ziele teilbar sind.

Daß die Ziele in einem gegensätzlichen Verhältnis zueinander stehen, bedeutet aber

1) Vgl. Jürgensen, H., Antinomien in der Regionalpolitik, a.a.O., S. 409.

2) Wird jedoch die Quantifizierung auf ein nicht näher definiertes Minimum oder Maximum hin vorgenommen, wie größtmöglicher Wohlstand, möglichst geringe Abnahme der Beschäftigung, so bedürfen wir der Prognose nicht. Vgl. Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S. 76.

3) Vgl. Jöhr, W. A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 417 f.

4) Vgl. Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 227; Molitor, B., Theorie der Wirtschaftspolitik und Werturteil, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 8. Jahr (1963), S. 91.

noch nicht, daß sie sich widersprechen. Wenn die Annäherung an das eine Ziel mit einer Entfernung von einem anderen verbunden ist, haben wir es nur mit einem Spezialfall der allgemeinen Antinomie der Werte zu tun, welcher der Mensch auf keinem Lebensgebiet entgehen kann.¹⁾ "Nach aller Erfahrung gehören Konflikte zwischen Werten, Personen und Gruppen zu den unvermeidlichen Begleiterscheinungen des sozialen Lebens."²⁾ So konkurrieren etwa die verschiedenen Güter im Begehrkreis eines Haushaltes um eine bestimmte Einkommenssumme. Der Vergleich mit dem Haushalt macht auch recht deutlich, daß bei konkurrierenden Zielen eine zielkonforme Wirtschaftspolitik als Gesamturteil einen "optimalen" Kompromiß erfordert. Der eigentliche Sinn aller Kompromisse ist der gleiche: Es geht darum, die Spannungen bzw. Antinomien zwischen verschiedenen Zielen, Werten und Interessen in dem Sinne zu lösen, daß auf eine volle Verwirklichung bzw. Erfüllung der angestrebten Ziele bzw. Interessen verzichtet wird. Demnach kennzeichnet Jöhr³⁾ den Kompromiß auch "als eine Entscheidung im Falle eines Gegensatzes zwischen zwei oder mehreren Werten oder Zielen, bei der zur Überbrückung des Gegensatzes mindestens zwei Werte oder Ziele nur teilweise realisiert werden."

Eine Beurteilung des Kompromisses darf sich jedoch mit dem Hinweis auf den Sinn dieses Vorgehens nicht begnügen. Zwar ist der Kompromiß einerseits grundsätzlich als unverzichtbare Methode der wirtschaftspolitischen Willensbildung zu bewerten,⁴⁾ jedoch zwingt andererseits die Unterscheidung von "echten und faulen", von "guten und schlechten" Kompromissen die Theorie der Wirtschaftspolitik zu einer Auseinandersetzung mit der Frage, ob und wie weit bestimmte Kompromisse einen positiven Beitrag zu einer rationalen Wirtschaftspolitik leisten.

Ein Kriterium für die Beurteilung von Kompromissen erhalten wir an dieser Stelle aus der erkannten Zielinterdependenz. Negativ ist demnach derjenige Kompromiß zu beurteilen, der diesen Zusammenhang nicht entsprechend berücksichtigt. Betrachten wir hierzu folgendes Beispiel. Aus außerwirtschaftlichen Erwägungen mag es unter Umständen sinnvoll sein, zuungunsten der Freiheit des internationalen Warenverkehrs auf einem Teilgebiet der Versorgung nach "Autarkie" zu streben. Der hier notwendig werdende Kompromiß darf aber nicht geschlossen werden, ohne mögliche Nebenwirkungen auf weitere konkurrierende Ziele zu berücksichtigen; denn die der "Autarkie" dienenden Maßnahmen können sich nachteilig für die Erreichung "dritter" Ziele (z.B. Wohlstandssteigerung, bestimmte Einkommensverteilung) auswirken.⁵⁾

Bei der Untersuchung der Wirkungen auf "dritte" Ziele darf jedoch der wissenschaftliche Berater auf keinen Fall von wahltaktischen bzw. allgemein politisch-taktischen Erwägungen ausgehen. Diese können nicht zum Entscheidungsgegenstand eines wissen-

1) Vgl. Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S. 53.

2) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 59.

3) Jöhr, W. A., Der Kompromiß als Problem der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Staatsethik, in: Recht und Staat, H. 208/209, Tübingen 1958, S. 15.

4) Vgl. Pütz, T., Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 59.

5) Vgl. zu diesem Beispiel ebenda, S. 60.

schaftlichen Beraters gehören, solange er nicht seine Rolle mit der eines Politikers offen zu vertauschen beabsichtigt.¹⁾ Werden daher, wie es vielfach geschieht, die politischen Entscheidungen in erster Linie "durch den ideologischen Gestaltungswillen der Regierungsparteien oder durch das machiavellistische Machtkalkül parlamentarischer Wahl-, Partei- und Koalitionstaktik"²⁾ bestimmt, kommt es vom Standpunkt der maßgebenden Ziele der Wirtschaftspolitik leicht zu mehr oder weniger großen Spannungen; so etwa, wenn aus rein interessen- und parteipolitischen Gründen nicht die im Hinblick auf ein bestimmtes isoliertes Ziel zweckmäßigste Maßnahmenkombination durchgeführt wird.³⁾ oder die Wirkungen der kompromißweise getroffenen Maßnahmen sogar im Widerspruch zu den angestrebten Zielen stehen.⁴⁾

Es ist daher angebracht, wenn nach Giersch⁵⁾ der wissenschaftliche Berater zunächst eine "Bestlösung" erarbeiten soll, die noch keine Rücksicht auf Widerstände im politischen Raum nimmt, um daran die Kosten des politischen Kompromisses ermessen zu können.⁶⁾

Ein Kompromiß ist aber dann nicht mehr möglich, wenn die Ziele einander diametral entgegengesetzt sind und sich damit gegenseitig ausschließen. So ist die Forderung nach möglichst hohem Wohlstand, da sie unter anderem eine durchgreifende Rationalisierung der Güterverteilung verlangt, unvereinbar mit dem Postulat, möglichst viele selbständige

1) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 336.

2) Tuchtfeldt, E., Die wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 302.

3) Zur Bekämpfung einer schleichenden Inflation kann eine Erhöhung der Mindestreservesätze durch die Zentralnotenbank, eine Zollsenkung und eine Einschränkung bestimmter öffentlicher Ausgaben angezeigt sein. Nicht selten werden jedoch der Zentralnotenbank im Kompromißwege restriktive Maßnahmen "zugebilligt", dagegen staatliche Ausgaben und/oder die Zollsätze nicht gesenkt oder sogar noch erhöht.

4) Vgl. Pütz, T. (Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 61), der hierfür ein typisches Beispiel aus der praktischen Wohnungswirtschaftspolitik anführt.

5) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 337.

6) Dennoch bleibt die Kenntnis der Reaktionen im politischen Raum von entscheidender Bedeutung. Erstens, um den Widerstand der Politiker gegen die "Bestlösung" und damit die Chance ihrer Realisierung vorzusehen; zweitens, um mögliche irrgе Vorstellungen der zuständigen Politiker über die politische Reaktion gegen die "Bestlösung" als irrig aufzudecken. So könnte der wissenschaftliche Berater zeigen, daß die "gefürchtete" Reaktion keineswegs sicher ist - "daß die Wähler möglicherweise besser sind als ihr Ruf und daß sie eine souveräne staatsmännische Haltung, die keine Rücksicht auf zahlungs- oder stimmenkräftige Interessenorganisationen nimmt, am Tage der Wahl vielleicht doch honorieren." Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 336; vgl. weiter Müller, H. J., Möglichkeiten und Grenzen einer Unterstützung des Politikers durch den Nationalökonom, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a. a. O., S. 56.

Existenzen im Detailhandel zu erhalten. Hier muß sich der Träger der Wirtschaftspolitik entweder für eines der beiden Ziele entscheiden oder die Werte so formulieren, daß sie sich nicht widersprechen. Unvereinbare Ziele können, wenn sie nicht auf einem Denkfehler beruhen, ihre Begründung nur in dem "optischen Wert" wirtschaftspolitischer Zieldeklarationen für die Zufriedenstellung bzw. Werbung von Parteimitgliedern oder Interessenvertretern haben.

In einem durchdachten Zielsystem haben jedoch widersprüchliche Werte keinen Platz.

Aus den weiteren Zielbeziehungen der Identität, Harmonie und Neutralität¹⁾ erwachsen im Hinblick auf die logische Vereinbarkeit keine besonderen Probleme. Im ersten Fall liegen gar keine verschiedenen Ziele vor, sondern es handelt sich nur um eine verschiedene Benennung derselben Ziele. Die Beziehung ist nur eine scheinbare; in einem sorgfältig überprüften Zielkatalog können identische Zwecke nicht auftreten. Die Harmonie (Komplementarität) der Ziele bedeutet, daß die Realisierung eines bestimmten Zieles uns gleichzeitig einem anderen näher bringt. So wird, von bestimmten Fällen abgesehen, die Erhöhung des Beschäftigungsgrades den Wohlstand erhöhen. Der Idealfall der Zielbeziehungen ist daher die Harmonie. Bei der Zielneutralität schließlich sind die Ziele völlig unabhängig voneinander. Diese Beziehung bildet den Übergang von der Zielkonkurrenz zur Zielkomplementarität.

Bei der Ermittlung der verschiedenen Zielbeziehungen ist stets zu beachten, daß Ziele und Mittel bei gegebener Situation ein zusammenhängendes System bilden. Das bedeutet, daß bei gegebener Lage das Verhältnis zwischen den Zielen durch die Maßnahmen bedingt wird. Der Fall der Antinomie z.B. liegt demnach nur vor, wenn die verschiedenen wirtschaftspolitischen Alternativen das Konkurrenzverhältnis nicht zu beheben vermögen. Somit kann aber auch der Fall eintreten, daß zwei Ziele nur deshalb miteinander konkurrieren, weil eine bestimmte Alternative übersehen wurde. Wer den wirtschaftspolitischen Möglichkeitsbereich nicht hinreichend kennt, läuft Gefahr, mögliche Mittel zur Vermeidung von Zielkonflikten zu übersehen.

Bei der Prüfung der Vereinbarkeit der verschiedenen Ziele darf schließlich nicht der Umstand unberücksichtigt bleiben, daß bei gegebenen Mitteln die jeweilige Situation eine wichtige Rolle spielen kann; ein Problem, das gerade von Politikern, insbesondere zur Zeit von Wahlkämpfen, vernachlässigt wird. In einer Zeit drohender Inflationsgefahr mag es z.B. fraglich sein, ob die Ziele "Einkommensverteilung zugunsten der Einkommensschwachen" und "gleichmäßige, ohne Inflations- und Deflationstendenzen sich vollziehende Wirtschaftsentwicklung" gleichzeitig erreichbar sind. Die Vereinbarkeit beider Ziele ist also von der Wirtschaftslage abhängig.

1) Vgl. vor allem Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a. a. O., S. 152 ff.

II. Die Erfassung der wirtschaftspolitischen Lage

1. Das Problem

Die aktuelle Lage ist das zweite konstitutive Element des wirtschaftspolitischen Problems. Da es aber keine Situation an sich gibt, sondern immer nur eine Lage in bezug auf etwas anderes - nämlich beim wirtschaftspolitischen Problem die Ziele-, können Lage und Ziele nicht unabhängig voneinander erfaßt werden. Die wissenschaftliche Tätigkeit erfordert Gesichtspunkte, die eine Beurteilung der Relevanz ermöglichen. "Jede Problemstellung, jeder Begriffsapparat und jede Theorie enthält solche Auswahlgesichtspunkte, in denen die Richtung unseres Interesses zum Ausdruck kommt. Welche Tatsachen relevant sind, läßt sich nur von unserer Problemwahl her entscheiden."¹⁾

Gehen wir, wie angenommen, von den Zielen aus, so muß die Situation im Hinblick auf diese gesehen werden. Wird die Lage nur unzulänglich ausgeleuchtet, "so fehlt die feste Basis, auf welcher das wirtschaftspolitische Handeln aufbaut."²⁾ Daraus folgt die Mahnung, die jeweiligen Bedingungen für die Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Eingriffe systematisch zu berücksichtigen. So können, um ein deutliches Beispiel anzuführen, wirtschaftspolitische Ratschläge, die sich in einem Lande mit ausgeprägtem Erwerbsstreben der Wirtschaftssubjekte, wagemutigen Unternehmern, disziplinierten Arbeitern, loyalen Steuerzahlern und einem funktionierenden Rechtssystem bewährt haben, unter dem völlig anders gelagerten Lebensstil gewisser Entwicklungsländer mehr Nachteile als Vorteile stiften. Die Situationsanalyse hat also so zu erfolgen, daß sie unmittelbar als Grundlage für das wirtschaftspolitische Handeln dienen kann. Zu diesem Zweck bedürfen wir - wie noch näher zu zeigen sein wird - der Diagnose und Prognose.

Während sich die Diagnose mit dem befaßt, was geschehen ist oder jetzt existiert, also mit Vergangenheit und Gegenwart, weist die Prognose in die Zukunft.³⁾ Das ergibt grundsätzlich zwei völlig verschiedene Erkenntnisziele.⁴⁾

Eine ganz strenge Abgrenzung zwischen beiden Betrachtungsweisen ist aber nicht möglich. "Da ja das Diagnostizieren im Zeitablauf vorgenommen wird, geht in die Diagnose schon die prognostische Annahme ein, daß sich die Lage vom Zeitpunkt, der diagnostiziert werden soll, bis zu dem Zeitpunkt, da die Diagnose vorliegt, nicht verändert hat."⁵⁾ Weiterhin hängt die untrennbare Verbundenheit von Diagnose und Prognose von der Art des betrachteten Prozesses ab. Ist der zu untersuchende Verlauf zyklisch,

1) Albert, H., Wertfreiheit als methodisches Prinzip, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, a.a.O., S. 44.

2) Beckerath, E., Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 27.

3) Vgl. Borchardt, K., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, Beitrag von Giersch, H., in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, a.a.O., S. 496 f.

4) Vgl. Neuhauser, G., Zur Unterscheidung von Diagnose und Prognose, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, a.a.O., S. 187.

5) Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 331 f. - Fußnote.

wie u.U. das Konjunkturphänomen, so kann die Diagnose immer zugleich als eine Prognose gedeutet werden. Diagnostiziert man etwa, daß der obere Wendepunkt des Konjunkturverlaufes erreicht sei, so prognostiziert man zugleich, daß es auch eine Abwärtsbewegung gibt.¹⁾ Die praktisch-wirtschaftspolitisch bedeutsamen Aussagen über Tempo, Tiefe, Dauer usw. der unmittelbar bevorstehenden gegenläufigen Phase bleiben jedoch auch hier der Prognose vorbehalten.

Welche typischen Fragestellungen und Probleme hinter den Diagnose- und Prognoseüberlegungen stehen, soll im folgenden ersichtlich werden. Die verschiedenen gedanklichen Schritte müssen dabei zur rationalen Lösung unseres wirtschaftspolitischen Problems konvergieren.

2. Diagnose

Die Diagnose erhält, je nach der interessierenden Fragestellung, mehrere Bedeutungen.²⁾

(1) Zunächst muß herausgearbeitet werden, in welcher Weise die aktuelle Lage von den jeweiligen Zielen des Zielsystems abweicht.

Die Abweichung von einer Norm läßt sich einmal mit Worten ausdrücken, die ein Zuviel oder Zuwenig andeuten. Beispiel: "Überbeschäftigung", "Überhitzung", "Unterversorgung" usw.

Andererseits wird es, soweit statistische Angaben verfügbar und auch im Hinblick auf das jeweilige Ziel brauchbar sind, vorteilhaft sein, das Ausmaß der Abweichung zu errechnen. Die Abweichungen lassen sich dabei im allgemeinen um so leichter feststellen, je kleiner und überschaubarer der jeweilige Bereich der Wirtschaftspolitik ist. Ob und wie weit z.B. der aktuelle Wohnungsbestand die Zahl der geforderten Wohnungen erreicht, läßt sich mit wenigen statistischen Ziffern mehr oder weniger einwandfrei angeben; ob aber z.B. die Einkommens- und Vermögensverteilung gleichmäßiger oder ungleichmäßiger geworden oder der Einsatz der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte verbessert oder vernachlässigt worden ist, kann kaum in einer Zahl oder in einem einfachen Satz ausgedrückt werden.³⁾

Wie ersichtlich, bedürfen wir zur Beschreibung des gegenwärtigen Zustandes bestimmter Informationen, welche die aktuelle Situation in quantitativer und qualitativer Hinsicht wiedergeben. Der Wirtschaftspolitiker bewegt sich hier in einem Bereich, dessen sich die Wissenschaft in der sog. deskriptiven Volkswirtschaftslehre angenommen hat.⁴⁾ Welches Tatsachenmaterial im einzelnen benötigt wird, ergibt sich aus der jeweiligen Zwecksetzung.

Um den Widerspruch zwischen Zielen und Lage so genau wie möglich zu erfassen, verlangt zielkonforme Wirtschaftspolitik, daß die von der modernen Ökonomik entwickelten Methoden der Situationsanalyse auf ihre Verwendbarkeit geprüft werden.

1) Vgl. Borchardt, K., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, Beitrag von Krelle, W., a. a. O., S. 501.

2) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 286 ff.

3) Vgl. Schmolders, G., Erfolgsmaßstäbe neuerzeitlicher Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 92.

4) Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 44.

"...man sollte nicht darauf verzichten, der Wirtschaftspolitik durch Einbau der Wissenschaft nach Möglichkeit denjenigen Grad von Rationalität zu verleihen, welcher dem modernen Erkenntnisstande entspricht."¹⁾ Hier wäre vor allem die Nationale Buchführung (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) als Orientierungsmittel zu berücksichtigen. Sie verfolgt die kreislaufmäßigen Zusammenhänge und bietet somit einen tieferen Einblick in das Wirtschaftsgeschehen als die frühere Volkseinkommensstatistik.²⁾ Da sie mit ex-post-Zahlen arbeitet, also als eigentliche "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung"³⁾ auftritt, ist sie reines Mittel der Diagnose - wie jede Statistik.⁴⁾ Weiterhin verlangt rationales Handeln, daß die sog. Informationsfunktion der Verbände ausgenützt wird. Diese Funktion der Verbände ist für die Situationsanalyse insofern von großer Wichtigkeit, weil sie zusätzliche Informationen liefern kann, die der amtlichen Statistik (oder allgemein: außenstehenden Stellen) nicht zugänglich sind.⁵⁾

Stets muß man sich jedoch davor hüten, die entsprechenden Informationen - meist Statistiken - so hinzunehmen, als ob sie keinerlei Fehlerquellen enthielten. Tatsächlich kann weder das Sozialprodukt noch der Außenhandel, das Preisniveau, die Zahlungsbilanz, die landwirtschaftliche Produktion oder was immer es sonst sei mit letzter Präzision gemessen werden. Alle Zahlen haben Fehler; viele sind groß, wenige gering. "Stellt man dies in Rechnung, so gibt es keine verlässlichen Wachstumsraten, keine scharfen Wendepunkte der Konjunktur, keine eindeutige Beeinflussung des Preisniveaus durch die Bewegungen einer veränderlichen Geldmenge usw."⁶⁾

Fehlen sogar, wie es oft der Fall ist, unmittelbar das Problem betreffende Informationen, so muß mit Indizien gearbeitet werden. Diese Methode, nämlich "mit Hilfe von Rückschlüssen aus dem Erfahrenen das Nichterfahrene zu erkennen"⁷⁾, wird als induktive Logik bezeichnet. Hier ist jedoch zu beachten, daß sich induktive Schlüsse auf beobachtete Regelmäßigkeiten gründen; d.h. auf den Einzelfall angewandt, können sie durchaus falsch sein.

Ansichts der Ungewißheit verlangt es die intellektuelle Ehrlichkeit, stets zu betonen, wie gut die Setzung ist, d.h. den Grad der Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen der betreffenden Situation anzugeben. Forsche Behauptungen, die den Anschein der empirischen Gewißheit nahelegen (z.B. Worte wie "zweifellos", "bestimmt", "todsicher"), "geben nur Anlaß zu der Vermutung, daß der Verfasser leichtfertig, arrogant, unehrlich

1) Beckerath, E., Wissenschaft und Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S. 20.

2) Vgl. Kolms, H., Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Nationalbudgets und Ökonometrische Gesamtmodelle, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 71 (1953 II), S. 184; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Probleme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ihrer Auswertung, in: Gutachten vom Dezember 1952 bis November 1954, Bd. 3, Göttingen 1955, S. 99.

3) Terminologisch im Sinne der fiskalischen Haushaltsrechnung, im Gegensatz zum Haushaltsvoranschlag oder Budget.

4) Vgl. Schiller, K., Art.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 227.

5) Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 44.

6) Morgenstern, O., Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, a.a.O., S. 39.

7) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 286.

oder wissenschaftlich halbgebildet ist.“¹⁾

(2) Mit der Beschreibung des Unterschieds zwischen Sein und Seinsollen ist aber nicht mehr gewonnen als Beruhigung oder Beunruhigung der praktischen Wirtschaftspolitik. Die weitere Frage, ob mehr oder weniger in das Wirtschaftsgeschehen eingegriffen werden muß und vor allen Dingen mit welchen Mitteln, setzt eine kausale Beurteilung voraus. Die Diagnose muß deshalb über die Deskription hinausgehen. Wie in der Medizin und anderen Wissenschaften hat daher auch die Nationalökonomie die Untersuchung von den Symptomen (z.B. Arbeitslosigkeit) zu den Ursachen vorzunehmen. Wie in der Medizin erlaubt auch in der Wirtschaftspolitik die Ursachenerklärung wichtige Aufschlüsse über die anzuwendende Therapie.

Die gesuchte Lösung sollte die Ursachen, die zu der unbefriedigenden Situation geführt haben, soweit dies möglich und vertretbar ist²⁾, beseitigen und gleichzeitig fähig sein, die Gesellschaft den gesetzten Zielen näher zu bringen.

Äußerst fragwürdig wäre demnach z.B. die Therapie, von Unternehmern zu verlangen, sie sollten in Zeiten der Inflation ein nichtinflationistisches Verhalten an den Tag legen, mit anderen Worten; keine Preise erhöhen. Was jedoch getan werden müßte, wäre, die unerwünschte Inflation dort einzudämmen, wo ihre Quellen (Ursachen) sind, aber nicht von den Einzelnen zu verlangen, daß sie sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens anders verhalten sollten, als es das wirtschaftliche Streben, der Selbsterhaltungstrieb und die Rentabilität erfordern. Eine nichtursachenadäquate Politik ist hier ein klares Zeichen dafür, daß nur ein ungenügendes Verständnis für die Zusammenhänge aufgebracht wird.³⁾

1) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.286.

2) Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich erstens die Ursachen nicht ausräumen lassen (z.B. die Witterung bei saisonaler Arbeitslosigkeit) oder zweitens die betreffende Ursachenfrage von der Wissenschaft noch nicht restlos geklärt ist. So könnte zur Verdeutlichung des letzten Falles auch heute noch ein gewissenhafter Forscher der Meinung sein, daß das Problem der Verursachung der konjunkturellen Schwankungen noch nicht eindeutig abgeklärt ist. Deshalb aber z.B. in einer Depressionszeit nicht eingreifen zu wollen, wäre äußerst irrational. Die Kenntnis von den Wirkungen gewisser Konstellationen und von den Möglichkeiten, einige von diesen künstlich herbeizuführen, würde für eine erfolgreiche Therapie vollauf genügen und somit einen einschneidenden Wohlstandsverlust vermeiden. Vgl. Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S.37 ff. Drittens schließlich wird man mit Vorteil nicht immer warten können, bis die Ursachen vollständig diagnostiziert sind. Dauert nämlich die an sich mögliche Ursachenanalyse unverhältnismäßig lang, kann es besser sein, einfach die Divergenzen zwischen Ziel und Lage kurzfristig zu kompensieren und gleichzeitig die Vorbereitungen für eine "tiefergreifende" Lösung auf längere Sicht zu treffen. In diesem Fall muß aber sorgfältig geprüft werden, ob die Neutralisierungspolitik nicht etwa die Ursachen verstärkt und die Kausaltherapie dadurch unvertretbar erschwert.

3) Vgl. Morgenstern, O., Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, a.a.O., S.37.

Da bei gegebenen Zielen die Auswahl der passenden Instrumente von der Art, wie man die Ausgangslage sieht, abhängt, ist es auch nur allzu verständlich, wenn die verschiedenen Interessenverbände nach Kräften am Werke sind, die Ausgangssituation zu "verfälschen", um die wirtschaftspolitische Aktivität in ihrem Sinne zu beeinflussen.¹⁾

Verstößt etwa der zu erwartende Einsatz der Diskont- oder Steuererhöhung gegen massive Interessen, so wird versucht, die entsprechende Ausgangslage einfach zu leugnen. In diesen Fällen muß von einer Zweckdiagnose gesprochen werden. Eine ungewollte Fehldiagnose im eigentlichen Sinne liegt dann aber nicht vor.²⁾

Soll jetzt erklärt werden, worauf eine bestimmte Abweichung der Lage von der jeweiligen Norm beruht, so wird hier nichts anderes als eine "nachträgliche Vorhersage"³⁾ gefordert. Ihre Richtigkeit könnte dabei streng genommen nur festgestellt werden, wenn es möglich wäre, im Rahmen eines kontrollierten Experiments "die zur Erklärung herangezogenen Bedingungen erneut zu setzen und die nachträgliche Vorhersage als echte Vorhersage zu testen."⁴⁾ Da aber die Methode des Experimentierens den Sozialwissenschaften - wenn überhaupt - nur in sehr begrenztem Maße zur Verfügung steht,⁵⁾ muß die Kausalforschung in anderer Weise durchgeführt werden, was angesichts der komplizierten Wirtschaft nur mit Hilfe eines Modelles geschehen kann.⁶⁾ Jedes ökonomische Modell läßt sich als ein Versuch ansehen, "mit Hilfe eines Satzes von Prämissen die Struktur der Wirklichkeit abzubilden."⁷⁾

Die vorgefundenen Tatsachen einer konkreten Problemformulierung (erste Stufe des Erkenntnisprozesses) geben uns auf die Frage nach den Ursachen keine unmittelbare Antwort. Der Schluß von den Gegebenheiten auf die Ursachen kann ohne Vorstellungen über mögliche Ursachen (Modelltheorien) nicht gelingen.⁸⁾ Als "machinery for the discovery of concrete truth" (Alfred Marshall) liefert und die Theorie, wenn wir sie be-

1) Vgl. Beckerath, E., Wissenschaft und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 20.

2) Vgl. Borchardt, K., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, Beitrag von Neumark, F., a.a.O., S. 499.

3) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 28.

4) Ebenda.

5) Würde man z.B. ein Experiment über den Markt eines bestimmten Gutes veranstalten, so wären die Verhaltensweisen der Beteiligten größtenteils anders als in der wirtschaftlichen Wirklichkeit.

6) Vgl. Jöhr, W. A., Schätzungsurteil und Werturteil, a.a.O., S. 161 f.

7) Vgl. Kloten, N./Kuhn, H., Art.: Wirtschaftswissenschaft: Methodenlehre, II. Formen positiver Methodologie, HdSW, 49. Liefg., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1964, S. 316.

8) "Solche Vorstellungen (= Theorien) können zwar auch ohne modelltheoretische Deduktionen gewonnen werden. Statistische Verfahren können Regelmäßigkeiten wie etwa den Schweinezyklus aufdecken. Aber die Antwort auf die Frage, warum diese Regelmäßigkeiten bestehen, erfordert logischen Scharfsinn. Reine Empirie und Statistik versagt im übrigen bei neuen Erscheinungen, während das Neue im Modell bereits erdacht sein kann, auch wenn es noch nie vorgekommen ist." Willgerodt, H., Regeln und Ausnahmen in der Nationalökonomie, a.a.O., S. 705.

herrschen, eine Reihe vermutlicher Hypothesen; sie sagt uns gewissermaßen "worauf es ankommt" (Aufstellung von Hypothesen als zweite Stufe des Erkenntnisprozesses). Schließlich sind die verschiedenen Hypothesen mit den empirischen Fakten zu konfrontieren (dritte Stufe des Erkenntnisprozesses), um jene Erklärungsversuche auszuschließen, die mit den beobachteten Tatsachen in Widerspruch stehen. Aus mehreren möglichen Erklärungen soll die haltbarste ausgewählt werden. Das Kriterium für die Brauchbarkeit einer Hypothese ist somit ihre Falsifizierbarkeit.¹⁾

Dieser methodologische Überblick läßt erkennen, daß wir vor allem mit dem Problem der Anwendbarkeit der Theorie konfrontiert werden. Die Anwendung kann dabei auf drei Ebenen erfolgen; Man will den Lauf der Dinge erklären, voraussagen oder beeinflussen. "Diese drei Ziele der Wissenschaft, die Comte in seinem Ausspruch 'savoir pour prévoir pour pouvoir' formuliert hat, sind hier der Größe der Aufgabe nach geordnet."²⁾

An dieser Stelle beschäftigen wir uns mit dem ersten Fall. Es wird der Versuch unternommen, auf die grundsätzlichen Hauptprobleme hinzuweisen, die nach der Problemformulierung in den beiden Arbeitsphasen der Aufstellung von Hypothesen und ihrer empirischen Überprüfung auftreten. Die kritischen Ausführungen gelten dabei im Prinzip - jeweils unter einem anderen Aspekt - auch für die Problem- und Wirkungsprognose. Dies folgt daraus, daß ein System, das zur Erklärung bestimmter Arten von Vorgängen geeignet ist, grundsätzlich auch zu ihrer Vorhersage verwendet werden kann.³⁾

1) Um Aussagen über Kausalzusammenhänge machen zu können, muß sich der Nationalökonom ein wissenschaftliches Modell konstruieren, gleichsam einen "gedanklichen Experimentiertisch"⁴⁾, an dem er die Wirkungen der Veränderung eines oder mehrerer Faktoren (als jeweils mögliche Hypothese) bei Unverändertbleiben der übrigen (ceteris paribus-Klausel) ablesen kann. Da es eine vollkommene Gleichheit von Abbild und wirtschaftlicher Wirklichkeit nicht gibt,⁵⁾ hat der wissenschaftliche Berater aus der Vielfalt der Motivationen, die das wirtschaftliche Handeln bedingen, die weniger all-

1) Dieses Kriterium wurde erstmals von Popper, K. (Logik der Forschung, Wien 1935; erw. Fassung: The Logic of Scientific Discovery, London 1959) in die wissenschaftstheoretische Diskussion eingeführt und wird heute weithin für die empirischen Wissenschaften akzeptiert.

2) Machlup, F., Der Wettstreit zwischen Mikro- und Makrotheorien in der Nationalökonomie, hrsg. v. Walter Eucken Institut in Freiburg, H.4, Tübingen 1960, S. 36.

3) Vgl. Albert, H., Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 93.Jg. (1957), S.61. Erfahrungswissenschaftliche Erklärungen lassen sich auf die Vergangenheit (Erklärung im engeren Sinne) oder auf die Zukunft (Prognose) beziehen. Vgl. Kloten, N./Kuhn, H., Art.: Wirtschaftswissenschaft: ..., a.a.O., S. 310.

4) Kruse, A., Wo steht die Nationalökonomie heute?, a.a.O., S. 19.

5) Vgl. Willgerodt, H., Regeln und Ausnahmen in der Nationalökonomie, a.a.O., S. 699.

gemeinen auszuschneiden und sich auf die wichtigste oder die wichtigsten zu beschränken. Das Problem der wirtschaftstheoretischen Modellbildung liegt also in der Gewinnung fruchtbarer Prämissensätze beschlossen.¹⁾ Die Lösung des hiermit verbundenen Selektionsproblems schließt dabei einen Spielraum für Normatives nicht aus, da die Gliederung in erwähnenswerte und nicht erwähnensbedürftige Bedingungen von der Situation des Sprechenden und Angesprochenen abhängt.²⁾ Aus einer konkret gegebenen Fragestellung können sich somit auch bei verschiedenen Nationalökonomien unterschiedliche Hypothesen ergeben.

Aus der allgemeinen Erkenntnis, daß am Modell gezogene Schlüsse nur insoweit gelten, als es gelungen ist, der Realität bei der Modellkonstruktion gerecht zu werden,³⁾ folgt, daß die Abstraktion des "ceteris-paribus" nur mit äußerster Vorsicht anzuwenden ist. Da die Anzahl der Bedingungen, die zur nachträglichen (und zur echten) Vorhersage herangezogen werden müssen, Legion ist,⁴⁾ ist es auch möglich, daß die unter die ceteris-paribus-Klausel fallenden Faktoren teilweise oder insgesamt erheblich bedeutsam sind, weil sie sich verändern und in ihrer Wirkung nicht gegenseitig kompensieren. Hinzu kommt, daß die besonderen Umstände, die zur Erklärung herangezogen werden müssen, "so zahlreich sind, daß wir sie tatsächlich nie alle feststellen können!"⁵⁾ Das heißt, selbst dann, wenn wir in der Lage wären, sämtliche besonderen Bedingungen in unser Modell aufzunehmen, würde unser Bemühen daran scheitern, daß uns nicht auch alle die besonderen Umstände bekannt sind, die als Daten in unseren theoretischen Formeln einzusetzen wären. Diese Schwierigkeit besteht grundsätzlich überall dort, wo wir es, wie in der Sozialökonomie, "mit Vorgängen zu tun haben, für die das Bestehen hochgradig komplexer Strukturen Voraussetzung ist."⁶⁾ Angesichts dieser grundsätzlichen Schwierigkeiten wird annähernde Gewißheit zu einem unerreichbaren Ideal. Wegen der Vielfalt möglicher Erklärungen (Hypothesen) muß der wissenschaftliche Berater - gleichsam in der Rolle eines Untersuchungsrichters - seinen verschiedenen Vermutungen nachgehen, will er nicht Gefahr laufen, daß er zwar eine Reihe von Fährten

- 1) "Ohne einen solchen Abstraktionsprozeß (der zu den logischen Prämissen des wirtschaftstheoretischen Modells führt, indem er sich auf die wesentlichen Zusammenhänge beschränkt) wäre Nationalökonomie - wie jede Wissenschaft - nicht denkbar." Klotten, N./Kuhn, H., Art.: Wirtschaftswissenschaft:..., a.a.O., S.309.
- 2) Vgl. Stützel, W., Volkswirtschaftliche Saldenmechanik, Tübingen 1958, S.89. Ist die Selektion mit Wertungen verbunden, so bedeutet das aber noch nicht, daß die Durchführung der Diagnose (bzw. Prognose) selbst nicht wertfrei durchgeführt werden kann. Vgl. Hutchison, T.W., Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, a.a.O., S.11.
- 3) Im Bereich des Modells dagegen kommt den Ableitungen, soweit man nicht auf Zonen der Indeterminiertheit stößt, wie etwa beim bilateralen Monopol, das Prädikat der Notwendigkeit zu. Vgl. Jöhr, W.A., Schätzungsurteil und Werturteil, a.a.O., S.162.
- 4) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 28.
- 5) Hayek, F.A., Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, a.a.O., S. 16.
- 6) Ebenda, S. 14 f.

verfolgt, jedoch nur jene nicht, die im konkreten Fall zur Wahrheit führt. Man kann es als einen Mangel an Rationalität bezeichnen, wenn der Gutachter nicht bemüht ist, an sich vorhandene und bewährte Theorien zu berücksichtigen, die für die Lösung seines Problems bedeutsam sind. Werden Erklärungsmöglichkeiten nicht berücksichtigt, so erhalten die anderen Hypothesen mehr Gewicht als ihnen eigentlich zukommt. Eine solche einseitige Lageerfassung wäre z.B. darin zu sehen, daß bei der Vorbereitung periodischer Lageberichte die seit der Veröffentlichung des letzten Berichtes eingetretenen Veränderungen besonderes Interesse finden, jedoch dabei die längerfristigen Faktoren, die sich nicht ebenso deutlich manifestieren, vernachlässigt werden.

2) Schließlich sind die verschiedenen Hypothesen unserer theoretischen Überlegungen mit der Wirklichkeit zu konfrontieren. Besteht eine Vermutung dafür, daß z.B. der zu erklärende Preis eines bestimmten Gutes deshalb gestiegen ist, weil *ceteris-paribus* das Angebot zurückgegangen ist, so haben wir uns über die tatsächliche Entwicklung der abgesetzten Mengen zu informieren, um entscheiden zu können, ob die obige Hypothese durch die Wirklichkeit widerlegt wird und somit aus dem Erklärungsbereich ausscheidet.¹⁾ Das Ziel besteht darin, alle Vermutungen bis auf eine einzige vollkommen auszuschließen.²⁾

Zur Verdeutlichung der auftauchenden Schwierigkeiten wollen wir auf zwei grundsätzliche Problemkreise hinweisen.

a) Nehmen wir zunächst der Einfachheit halber an, daß alle Vermutungen bis auf eine vollkommen ausgeschlossen seien. Jetzt werden zwei Fragen relevant.

Kann erstens in dieser einen Hypothese die Ursache für das Eintreten der zu erklärenden Situation gesehen werden - eine Fragestellung, die für den Naturwissenschaftler wenig Sinn hat. Aber selbst unter der einfachsten Voraussetzung, daß in der Realität tatsächlich alles konstant geblieben ist, bis auf eine einzige Bedingung (unsere Erklärung), ist zu bedenken, daß die unverändert gebliebenen Bedingungen mitwirkende Faktoren gewesen sein können. So ist etwa die Folgerung, daß die Überkapazität auf einem Absatzrückgang beruhe, nur haltbar, wenn gut begründet angenommen werden kann, daß für die Unternehmer keine Möglichkeit bestanden habe, die Kapazität durch Unterlassung von Ersatzinvestitionen zu verringern. Sonst wäre zu fragen, warum die an sich mögliche Kapazitätsverringerung unterblieben ist. Man muß sich demnach vor dem intuitiven Urteil hüten, daß alles, was unverändert geblieben ist, nicht zum Kern des Problems gehöre.

1) Hypothesen, die prinzipiell unwiderlegbar sind, also keine Chance haben, falsifiziert zu werden, sind grundsätzlich unbrauchbar. Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 35; Kade, G., Theorie - Prognose - Programm. Über einige Grundkategorien wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse, in: Konjunkturpolitik, 10. Jg., H. 2 (1964), S. 146 f.

2) Es ist dabei zu beachten: "Factual evidence can never 'prove' a hypothesis; it can only fail to disprove it, which is what we generally mean when we say, somewhat inexactly, that the hypothesis has been 'confirmed' by experience." Friedman, M., Essays in Positive Economics, 4th impr., Chicago - London 1964, S. 9.

Stellen wir uns jetzt die weitere hier anschließende Frage einer zielgerechten Diagnose, welche veränderten oder konstant gebliebenen Bedingungen als entscheidende Ursachen anzusehen sind, brauchen wir eine Zurechnungsnorm; denn ohne sie sind grundsätzlich alle notwendigen Bedingungen gleich. Nach Giersch¹⁾ könnte eine solche Zurechnungsnorm z.B. auf dem im Zivilrecht angewandten "Prinzip der adäquaten Verursachung" beruhen. Wie Beckerath²⁾ bemerkt, läßt sich jedoch mit diesem Begriff der adäquaten Verursachung nur arbeiten, wenn man die Normalität des Ablaufs ökonomischer bzw. sozialer Erscheinungen fixieren kann.

Nehmen wir folgendes Beispiel: Die Lieferfristen für Automobile können länger geworden sein, weil die Montagekapazität zurückblieb, die Zulieferung von Einzelteilen gestört war oder die vom Werk gebundenen Autopreise starr waren und die Nachfrage wuchs. Betrachtet man jetzt die Freiheit der Nachfrage als normal, so bedeutet dies, daß höchstens die Bedingungen auf der Angebotsseite als adäquate Ursachen anzusehen sind, bei denen eine Therapie ansetzen könnte. Was nun zur Normalität gehört, ist z.T. nur mit Hilfe von Werturteilen zu gewinnen; in unserem Beispiel etwa durch das Urteil, die Verbraucher sollen ihr Einkommen frei verwenden, den Produzenten aber Preisbindungen untersagt sein.³⁾

b) Weiterhin ist es denkbar, daß nicht alle Hypothesen bis auf eine hinreichend widerlegt werden können und somit mehrere Vermutungen aus dem Möglichkeits- in den Erklärungsbereich gelangen. Hierfür gibt es grundsätzlich zwei Erklärungen.

Zunächst kann der Grund in einer ungeeigneten theoretischen Fundierung liegen, welche den Grad der Falsifizierbarkeit vermindert. Man muß sich vergegenwärtigen, daß die Ergebnisse der allgemeinen Modelltheorie hypothetischen Charakter besitzen, d.h. sie gelten nur für die Modellbedingungen. Für die Anwendung auf die Wirklichkeit müssen diese sukzessive der Realität angenähert werden (Methode der abnehmenden Abstraktion). "Soll also die Modellbildung fruchtbar sein, so sind die Elemente und die Verhaltensweisen nach Möglichkeit so zu wählen, daß sie für die Erklärung der Wirklichkeit eine Bedeutung haben, d.h. die Vorgänge in ihrem Grundtypus erklären."⁴⁾

Daraus ist ersichtlich, daß die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftstheoretiker und Wirtschaftspolitiker erleichtert wird, wenn die theoretischen Werkzeuge dem Charakter des Untersuchungsobjektes angepaßt werden, damit die verschiedenen Hypothesen leichter falsifizierbar sind; mit anderen Worten, die Abstraktion von der Theorie nicht weiter als notwendig und nur so betrieben wird, daß das Vorgehen der abnehmen-

1) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 43.

2) Vgl. Lampert, H., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, Beitrag von Beckerath, E., in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, a.a.O., S. 534.

3) Vgl. Willgerodt, H., Regeln und Ausnahmen in der Nationalökonomie, a.a.O., S. 720 f.; vgl. weiter Lampert, H., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, a.a.O., S. 531 ff.

4) Böhler, E., Nationalökonomie, Grundlagen und Grundlehren, 3., vollst. umgearb. Aufl., Zürich 1957, S. 90.

den Abstraktion offenbleibt.¹⁾

"Theorie sollte daher Mittel zum Zweck, nicht Selbstzweck sein. Theorie um ihrer selbst willen nach dem l' art pour l' art-Prinzip ist zwar denkbar, jedoch unfruchtbar, zum mindesten für eine Wissenschaft wie die Sozialökonomik, die dem Leben dienen soll."²⁾

Die zweite Erklärung dafür, daß mehr als eine Hypothese in den Erklärungsbereich gelangt, kann darin gesehen werden, daß trotz intensiven Bemühens kein zuverlässiges Sieb an Informationen vorhanden ist;³⁾ eine Annahme, die sehr realistisch ist. Stehen nun mehrere solcher Hypothesen zur Beurteilung, so müssen wir außerhalb des Bereiches der strengen Beweisbarkeit "abschätzen"⁴⁾, bei welcher der verschiedenen Hypothesen die Übereinstimmung zwischen der Welt des Modells und der Wirklichkeit am größten ist, so daß die betreffende Vermutung Geltung für die Realität beanspruchen kann.

Mit der Selektion der Hypothesen wird aber auch gleichzeitig eine Lücke aufgetan, die grundsätzlich wiederum Platz für Normatives läßt;⁵⁾ ein Vorgang, der sich oft unbe- wußt und auf verschiedenen Pfaden vollzieht. So ist etwa die Vermutung, daß in einer reichen Volkswirtschaft ein Mangel an Investitionsmöglichkeiten bestehe, umstritten. Wie Lutz⁶⁾ bemerkt, ergebe sich aber gerade hier infolge mangelnder Informationen die Möglichkeit, daß die Wahl der Hypothesen - im Gegensatz zu den Tatsachen - von politischen Überzeugungen gefärbt werde. Wenn sich z.B. "planwirtschaftlich" einge- stellte Nationalökonomien der pessimistischen These über die Investitionsmöglichkeit - im Unterschied zu den liberalen Fachvertretern - bedienen, mag der Wunsch nach

1) Das Versagen bei der Beurteilung konkreter Probleme ist zum Teil gerade darauf zu- rückzuführen, daß die Vertreter der allgemeinen Theorie in eine Richtung vorstoßen, die für die Beurteilung der realen wirtschaftspolitischen Probleme kaum irgendwel- chen Nutzen stiftet. So betont z.B. Jöhr (Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die National- ökonomie, a. a. O., S. 23), daß es vorläufig noch gar nicht zu erkennen ist, "in welcher Weise die weitere Verfeinerung der Katallaktik (Markttheorie), wie sie etwa von Hicks in 'Value and Capital' angebahnt wurde, für die Lösung wichtiger praktischer Probleme fruchtbar gemacht werden soll." Vgl. weiter San- mann, H., Nationalökonomie als Sozialwissenschaft, Kritische Bemerkungen zur herrschenden ökonomischen Theorie, in: Schmollers Jahrbuch, 78. Jg. (1958 I), S. 291 ff.

2) Seraphim, H. -J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 18.

3) "Kollidiert eine Hypothese mit einer Information, die nicht mit hundertprozentiger Wahrscheinlichkeit zutrifft, so wird sie nur entkräftet, aber nicht völlig eliminiert". Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 37.

4) Vgl. Jöhr, W. A., Schätzungsurteil und Werturteil, a. a. O., S. 162.

5) Vgl. Seraphim, H. -J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 332; Lampert, H., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, Beiträge von Giersch, H. u. Albert, H., a. a. O., S. 524; Molitor, B., Theorie der Wirtschaftspolitik und Wert- urteil, a. a. O., S. 81 f.

6) Vgl. Lutz, F. A., Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie, in: Ordo; Bd. IX (1957), S. 13 f.

einer verstärkten Staatsintervention der Vater dieser Annahme sein. Analoges gilt für die liberalen Nationalökonomien.

Gemäß den bisherigen Ausführungen können wir zusammenfassend feststellen, daß bei der Diagnose grundsätzlich zwei Probleme auftreten: a) das Problem der Ungewißheit und b) normative Schwierigkeiten. Hier wäre aus Gründen wissenschaftlicher Redlichkeit mit aller Nachdrücklichkeit zu fordern, daß dieser Sachverhalt expressis verbis kenntlich gemacht werde.¹⁾ Damit stellt sich aber auch sofort das weitere Problem, daß der Gutachter introspektiv für sich selbst vielfach nicht unterscheiden kann, inwieweit ein bestimmtes praktisches Urteil auf Wunschdenken oder unterschiedliche Auswertung von Statistiken oder sonstigen Fakten zurückgeht. Besonders schwierig wird dann die Feststellung, wodurch sich die Auffassungen zweier Nationalökonomien unterscheiden, die zu gegebenen wirtschaftspolitischen Fragen Stellung nehmen.²⁾

(3) Im Rahmen der diagnostischen Sicht erhalten wir eine dritte Fragestellung, wenn man davon ausgeht, daß das nachträgliche Geschehen auch eine Lehre für die Zukunft sein kann. Der Prozeß des Lernens läßt sich zum Nutzen aller beschleunigen, wenn die Erfahrungen systematisch gesammelt und ausgewertet werden. Das ist die therapeutische Funktion der Diagnose. Hier interessiert uns die Frage, ob, wie und wie weit es möglich gewesen wäre, die Verschlechterung der Situation in bezug auf die Ziele der Wirtschaftspolitik zu vermeiden. Verlangt wird hier das Urteil über das, was nicht geschehen ist, obwohl es möglich war.

Bei der Ermittlung der nachträglichen Therapie als Gesamturteil wären ebenso wie bei der entsprechenden prognostischen Lösung die relevanten Haupt- und Nebenwirkungen zu berücksichtigen.

Der Herausarbeitung dieses Diagnosetyps durch den wissenschaftlichen Berater kommt insofern besondere Bedeutung zu, als man weiß, daß der verantwortliche Politiker in der Regel ein "schlechter Sünder" ist, weil er nur ungern eigene Fehler einsieht, bereut, bekennt und Besserung verspricht.

3. Prognose

(1) Bei der Lageanalyse werden Prognosen aus folgenden beiden Überlegungen heraus erforderlich.

1) Zunächst stellt sich die Frage, ob die Wirtschaftspolitik, die ein bestmögliches Vorgehen im Hinblick auf sämtliche Ziele beabsichtigt, überhaupt bei jedem Ziel, das in der Gegenwart eine Abweichung von der aktuellen Situation zeigt, tätig werden soll. Die Alternative des "laissez faire" ist zu bedenken, sofern auch nur eine geringe Aussicht besteht, daß der Widerspruch zwischen jeweiligem Ziel und Lage aufgrund der zu prognostizierenden Wirkung der marktwirtschaftlichen Selbstheilungskräfte beseitigt wird

1) Vgl. Seraphim, H. -J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 332f.

2) Vgl. Lampert, H., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, Beiträge von Giersch, H. u. Albert, H., a. a. O., S. 524; Lutz, F. A., Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie, a. a. O., S. 14.

oder nur in einem voraussichtlichen Umfang auftritt, der einen Eingriff nicht lohnt. Hierfür sprechen auch die grundsätzlichen Nachteile zunehmender Staatsintervention und die begrenzte Leistungskapazität der verantwortlichen wirtschaftspolitischen Instanzen.¹⁾

Andererseits darf aber bei der Abschätzung der voraussichtlichen nachteiligen Wirkungen der Nichtintervention vor allem nicht übersehen werden, daß ein staatlicher Eingriff überhaupt erst notwendig werden kann, weil der sich selbst überlassene Prozeß, um zum gleichen Ergebnis zu gelangen, eine - gemessen an der Dringlichkeit des Ziels - untragbar lange Zeit beanspruchen würde. Bekanntlich können z.B. Fabriken das Wasser verseuchen, die Luft verpesten, den ruhigen Besitz stören, alles im Verfolg des Gewinnes. Ein schützender Ausgleich kann hier eintreten, jedoch - wenn überhaupt - vielleicht erst nach Jahrzehnten. "So wird vorher, in Antizipation eines besseren Zustandes, eingegriffen, geregelt, beschränkt, belästigt - aber sicherlich nicht gewartet. Die Gegner des Planens, die sich auf diese angeblich ausgleichenden Kräfte berufen, vernachlässigen völlig das Zeitmoment und zeigen darin die Irrealität ihres Vorgehens."²⁾

2) Beim Einsatz wirtschaftspolitischer Mittel muß erstens bekannt sein, wie sich die Situation voraussichtlich von selbst verändert bis zu dem Zeitpunkt, in dem die geplanten Alternativen wirksam zu werden beginnen. Ausarbeitung und legislatorische Vorbereitung der Therapie können dabei u.U. Monate oder gar Jahre beanspruchen. Es ist dann aber auch ohne weiteres vorstellbar, daß sich in der Zwischenzeit die Lage unvorhergesehen so grundlegend geändert hat, daß die neuen Gesetze nicht mehr von Interesse sind oder sich als völlig falsch herausstellen. Hieraus erklärt sich auch z.T., warum "gute" Wirtschaftspolitik meist immer "nachhinkt".³⁾

Werden die eingesetzten Maßnahmen nicht wirksam, muß zweitens bekannt sein, in welcher Richtung und - wenn möglich - in welchem Ausmaß sich die Lage weiterentwickelt, um den zu korrigierenden wirtschaftspolitischen Eingriff richtig bemessen zu können.⁴⁾

(2) Ebenso wie bei der Ursachenanalyse werden wir bei den Prognoseüberlegungen von der Kenntnis kausaler Zusammenhänge, wie sie die Theorie erarbeitet hat, Gebrauch

1) Im ersten Fall ist insbesondere auf die Gefahr hinzuweisen, daß a) die wirtschaftlichen Selbstheilungskräfte der Marktwirtschaft erlahmen und der Ruf nach staatlicher Hilfe immer häufiger wird, b) sich der Verwaltungsapparat (bzw. Aufwand) weiter ausdehnt und c) die häufigen Eingriffe als zusätzliche Risiken die unternehmerische Planung erschweren. Im zweiten Fall ist die Leistungsfähigkeit des wirtschaftspolitischen Trägers aus institutionellen, organisatorischen, finanziellen und physiologischen Gründen begrenzt. Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 307.

2) Morgenstern, O., Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, a.a.O., S. 33.

3) Vgl. derselbe, Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 11.

4) Vgl. Jöhr, W.A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 416f.

machen.¹⁾ In diesem Fall läßt sich nach J ö h r²⁾ von "kausaltheoretischen Prognosen" sprechen. Sie werden von ihm den "rein empirischen Prognosen" gegenübergestellt, "die ausschließlich auf der Beobachtung beruhen, daß auf A immer B oder in der Mehrzahl der Fälle B folgt."³⁾

Diese Einteilung entspricht im Prinzip der Klassifikation von Tinbergen⁴⁾, der zwischen den beiden Hauptgruppen der "primitiven" und "wissenschaftlichen" Prognosen unterscheidet.⁵⁾

Im folgenden beschäftigen wir uns vor allem mit der kausaltheoretisch fundierten Prognose. Die kritischen Einwände hierzu lassen sich prinzipiell auch gegen die übrigen Prognosetechniken anführen.

Bei der echten Vorhersage sind in ähnlicher Weise wie bei der nachträglichen drei Phasen des Erkenntnisprozesses zu unterscheiden. Um jedoch die typischen Prognoseprobleme aufzuzeigen, erscheint es uns angebracht, vom Kriterium der "sachlichen Schwierigkeiten" auszugehen.

1) Das erste Problem ist uns bereits aus der Behandlung der nachträglichen Vorhersage grundsätzlich bekannt, und wir können uns daher kurz fassen. Es ist nicht möglich, die vielgestaltige Wirklichkeit vollständig in das zur Abklärung des konkreten Falles erforderliche Wirtschaftsmodell aufzunehmen. Hieraus folgt bereits, daß es apodiktische Voraussagen im sozialökonomischen Bereich nicht geben kann. Aber selbst dann, wenn wir einmal annehmen, daß das Modell richtig gewählt sei und die durch die ceteris-paribus-Klausel "ausgeschalteten" Faktoren tatsächlich im Prognosezeitraum konstant bleiben oder einen unwesentlichen Einfluß ausüben, müssen wir feststellen, daß es nicht möglich ist, jene Bedingungen genau vorauszusagen, die wir in unserem Modell als "Daten" behandeln. Mit diesem Problem haben wir uns etwas stärker auseinanderzusetzen.

2) Gehen wir z.B. davon aus, daß u.a. eine Aussage über die voraussichtliche Entwicklung des langfristigen Zinssatzes notwendig wird. Folgende Feststellung könnte etwa getroffen werden: Wenn ceteris-paribus die Sparneigung der Bevölkerung ansteigt, keine großen kapitalabsorbierenden Erfindungen gemacht werden und einige weitere Bedingungen hinzutreten, dann wird der Zinssatz fallen.

Hier wurde eine Voraussage gemacht, die allerdings - wie durch das vorausgeschickte "wenn" deutlich wird - bedingter Natur ist. "Offensichtlich wird diese Art von be-

1) "Economics as a positive science is a body of tentatively accepted generalizations about economic phenomena that can be used to predict the consequences of changes in circumstances." Friedman, M., Essays in Positive Economics, a.a.O., S.39.

2) Vgl. J ö h r, W.A./Singer, H.W., Die Nationalökonomie, a.a.O. S.79.

3) Ebenda, S. 78.

4) Vgl. Tinbergen, J., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, a.a.O., S. 436 f..

5) Erstere werden weiter unterteilt in a) Extrapolationen und b) Vorhersagen aufgrund eines Vergleichs mit ähnlichen früheren Abläufen; letztere werden danach gegliedert, ob die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Größen a) mathematisch oder b) verbal formuliert sind.

dingten Voraussagen immer genauer und richtiger werden, je größere Fortschritte die nationalökonomische Theorie macht."¹⁾ Mit dieser Art der Prognose versucht man sich gegen die Gefahr abzusichern, daß eine entsprechende Veränderung der Bedingungen die prognostische Erklärung entkräftet;²⁾ denn die menschlichen Verhaltensweisen und die technologischen und institutionellen "Daten" ändern sich fortlaufend, ohne daß sie einem bestimmten Gesetz der geschichtlichen Entwicklung zwangsläufig unterstehen.

Oder ein anderes Beispiel: Die Vorhersage kann bei quantitativen Zusammenhängen mit Hilfe ökonometrischer, d. h. Theorie und Statistik verbindender Gesamtmodelle erfolgen. Wenn ceteris-paribus die numerischen Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den Variablen (sog. Parameter) ermittelt und die exogenen (bzw. autonomen) Größen³⁾ geschätzt sind, weiterhin der Zahl der endogenen Variablen eine gleich große Zahl unabhängiger Gleichungen⁴⁾ gegenübersteht, ergibt sich die Prognose durch die mathematische Lösung des simultanen Gleichungssystems.

Damit wird aber auch die Bedingtheit der Prognose ersichtlich. Allein schon deshalb, weil die Vorhersage von den exogenen Größen abhängt, ist sie immer nur bedingt gültig. Anzuführen sind etwa die voraussichtliche Zahl der Arbeitskräfte, die Nachfrageentwicklung im Ausland usw.

Aber nicht nur die autonomen Größen besitzen bedingte Gültigkeit. Auch die verschiedenen Parameter sind ihrer logischen Struktur nach nur Hypothesen; denn mit den oft bei größtem personellen und sachlichen Aufwand⁵⁾ ermittelten Parametern (z.B. Konsum- oder Investitionsneigung) wird nur ein Tatsachenbild für einen Zeitpunkt oder eine Zeitstrecke und einen bestimmten Raum aufgestellt.⁶⁾ Da wir es im sozialökonomischen Bereich nicht mit naturgesetzlichen Zusammenhängen zu tun haben, sondern mit menschlichen Entscheidungen, die von den jeweiligen Erfahrungen und Erwartungen abhängen, besteht vor allem kein zwingender Grund für die Annahme, daß die errechneten Verhaltenskoeffizienten im Prognosezeitraum konstant bleiben. So liegen denn auch die Fehlschläge der ökonometrischen Forschung, wie Machlup⁷⁾ ausführt, m.E. in der Natur der Sache: Zu viele Dinge ändern sich in der Realität, die in unseren Modellen konstant bleiben. "Selbst dann, wenn wir in der Lage wären, die Parameter in der Volkswirtschaft für heute zu bestimmen, können wir nicht mit Sicherheit sagen, ob

1) Lutz, F. A., Das Problem der Wirtschaftsprognosen, a. a. O., S. 8.

2) Vgl. Jöhr, W. A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 421.

3) Nicht aus dem Modellsystem heraus bestimmte Größen.

4) Grundsätzlich sind folgende Gleichungen möglich: a) Definitionsgleichungen, b) technische Gleichungen (z.B. Produktionsfunktion), c) Gleichungen der Verhaltensweise (z.B. Konsumfunktion) und d) Gleichgewichtsbedingungen. Vgl. Schneider, E., Ökonometrie, Bemerkungen aus Anlaß dreier literarischer Neuerscheinungen, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 68 (1952 I), S. 61.^x

5) Nicht zufällig ist die Ökonometrie in den reichen USA am weitesten "fortgeschritten".

6) Vgl. Kruse, A., Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, 4., verb. u. erw. Aufl., Berlin 1959, S. 214.

7) Vgl. Machlup, F., Der Wettstreit zwischen Mikro- und Makrotheorien in der Nationalökonomie, a. a. O., S. 34.

diese Werte auch morgen noch richtig sind."1) Machlup²⁾ kommt deshalb zu der Folgerung, 2daß es m.E. gar nicht viel helfen würde, wenn wir sie (die Relationen, der Verf.) messen könnten."

Diese Überlegungen gelten grundsätzlich sowohl für Mikro- als auch für Makrorelationen, obwohl gerade bei letzteren das Gesetz der großen Zahl in Anspruch genommen wird, um die erwartete Stabilität dieser Koeffizienten plausibel zu machen.³⁾ So zeigt sich immer wieder⁴⁾, daß selbst die Konsumfunktion, die Objekt zahlreicher Untersuchungen gewesen ist, nicht so stabiler Natur ist, daß auf sie eine verlässliche Prognose des privaten Verbrauchs aufgebaut werden könnte.

Darf sich nun der Nationalökonom damit begnügen, die prognostischen Aussagen als Konditionalsätze zu formulieren? "Es liegt auf der Hand, daß dem Wirtschaftspolitiker mit einer solchen 'bedingten' Prognose wenig geholfen ist, denn was er sucht und fordert, ist eine klare Antwort auf eine ebenso klar formulierte Frage: wie wird sich die Wirtschaft in einer nahen oder fernen Zukunft entwickeln?"⁵⁾ Im Rahmen einer zielkonformen Wirtschaftspolitik geht es etwa um die Frage: Vergrößert oder vermindert sich der Widerspruch zwischen jeweiliger Norm und Lage bis zu einem bestimmten Zeitpunkt?

Hieraus darf aber nicht gefolgert werden, daß die unbedingte Prognose absoluten Charakter haben muß, also den Eintritt eines bestimmten Effekts mit hundertprozentiger Sicherheit behauptet. Um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, ist zu betonen, daß apodiktische Prognosen wissenschaftlich nicht möglich sind.⁶⁾ Das bedeutet, daß der wissenschaftliche Berater immer nur sagen kann, daß ein bestimmtes prognostisches Ergebnis "unwahrscheinlich", "nichtwahrscheinlich", "wahrscheinlich" oder sogar "sehr wahrscheinlich" ist. "Die Zukunft kann immer nur als mehr oder weniger wahrscheinlich

1) Kruse, A., Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien, a.a.O., S. 214.

2) Machlup, F., Der Wettstreit zwischen Mikro- und Makrotheorien in der Nationalökonomie, a.a.O., S. 35.

3) Machlup (ebenda, S. 34) schreibt, daß bisher keine Gesamtfunktionen errechnet wurden, "die sich auch nur ein oder zwei Jahre lang besser bewährt hätten als die hypernaive Annahme, daß alle Gesamtmengen die gleichen Größen wie im Vorjahr erreichen würden."

4) Vgl. Führer, H., Welche Rolle spielen die Theorie und die quantitative Wirtschaftsforschung bei der Konjunkturprognose?, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, a.a.O., S. 153.

5) Jöhr, W.A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 422. Ähnlich schreibt Lutz, F.A. (Das Problem der Wirtschaftsprognosen, a.a.O., S. 9): "Nun wird allerdings vom Nationalökonom nicht nur einfach verlangt, daß er bedingt-theoretische Voraussagen macht, sondern es wird von ihm gefordert, daß er die Zukunft konkret voraussagt, also zum Beispiel prophezeit, daß im Herbst des Jahres der Weizenpreis steigen oder fallen wird."

6) Vgl. Bauer, W., Wirtschaftsprognose und Wirtschaftsplanung auf kurze Sicht, in: Planung ohne Planwirtschaft, a.a.O., S. 57; Tuchtfeldt, E., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 454.

vermutet, aber nie als sicher erkannt werden."¹⁾

Die Herausarbeitung unbedingter Prognosen im Sinne mehr oder weniger wahrscheinlicher Aussagen wirft nun insofern ernsthafte Probleme auf, als der Nationalökonom abzuschätzen versuchen muß, mit welcher Wahrscheinlichkeit sich die Bedingungen seiner Ableitungen (z.B. die unterstellten Verhaltensweisen) realisieren.²⁾ Erschwert wird dieses "Schätzungsurteil"³⁾ dadurch, daß die Randbedingungen des Wirtschaftslebens verschiedener Art sein können. Sie umfassen - um nur einige der wichtigsten zu nennen - die Weltpolitik, die Innenpolitik, die Weltkonjunktur und die Inlandkonjunktur, die Bevölkerungsentwicklung, die klimatischen Verhältnisse und den technischen Fortschritt. Wir müssen somit erkennen, daß die vielen interdependenten Beziehungen zu einer innigen Berührung und Verzahnung zwischen allen Seinsschichten und Objektbereichen aller Erfahrungswissenschaften führen.⁴⁾

Es wird daher zu vermuten sein, daß sich der Nationalökonom, von dem die Prognose erwartet wird, nicht in allen angesprochenen Gebieten "zu Hause" fühlt. Dies wäre jedoch, wie Jöhr⁵⁾ mit Recht betont, "kein Grund, die Abschätzung der Realisierung dieser Rahmenbedingungen dem Praktiker zu überlassen, denn der Nationalökonom ist auf Grund seiner wissenschaftlichen Tätigkeit, seiner Distanz von den Brennpunkten des Handelns viel eher zu den entsprechenden Schätzungsurteilen berufen." Im übrigen steht es ihm offen, Fachleute aus anderen Gebieten und weitsichtige Persönlichkeiten zu konsultieren und sich im Gespräch mit ihnen sein eigenes Urteil zu bilden.⁶⁾

Gerade die bisherigen Ausführungen zu den Prognoseüberlegungen haben deutlich werden lassen, daß Urteile vonnöten sind, die nicht beweisbar sind. "Inso weit diese Urteile nicht den Charakter von Werturteilen haben, sollen sie als 'Schätzungsurteile' bezeichnet werden."⁷⁾ Hieraus folgt Jöhr⁸⁾, daß die Beweisbarkeit nicht Kennzeichen der

1) Hahn, L. A., Über Wirtschaftsprognosen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 89. Jg. (1953), S. 408.

2) Hier eröffnet sich vor allem eine Aufgabe der ökonomischen Verhaltensforschung, die die verschiedenen Einflüsse auf das tatsächliche Verhalten der Wirtschaftssubjekte systematisch aufzudecken hätte. Vgl. Schmolders, G., Ökonomische Verhaltensforschung, in: Ordo, Bd. V (1953), S. 202 ff.

3) Vgl. Jöhr, W. A., Schätzungsurteil und Werturteil, a. a. O., S. 164.

4) "Eine 'vollkommene' Wirtschaftswissenschaft wäre demnach ein total integrierter Teil der Gesellschafts- und Sozialwissenschaften, wobei die übrigen Erfahrungswissenschaften apodiktische Aussagen über die exogenen Einflußfaktoren beizutragen hätten. Der Gedanke allein ist allerdings rein fiktiv; selbst in den so eng miteinander verwandten Disziplinen der Sozialwissenschaften zeichnet sich die Einheit von Sprache und Methode erst sehr undeutlich ab." Kloten, N./Kuhn, H., Art.: Wirtschaftswissenschaft; ..., a. a. O., S. 307.

5) Jöhr, W. A., Schätzungsurteil und Werturteil, a. a. O., S. 164.

6) Soll wie Jöhr (ebenda, S. 166) weiter ausführt, das Schätzungsurteil zutreffen, "so braucht sein Urheber einen großen Überblick, historische und psychologische Bildung, eine gewisse Reife der Persönlichkeit und einen gefestigten Charakter."

7) Ebenda, S. 165.

8) Vgl. ebenda

wissenschaftlichen Erkenntnis sein könne. Um jedoch kühnen Behauptungen nicht Tür und Tor zu öffnen, sollte der Grundsatz gelten, "daß die beweisbare Erkenntnis angestrebt werden soll und daß die nichtbeweisbare nur dort gerechtfertigt ist, wo eine beweisbare Erkenntnis angesichts der Natur der Dinge, wie bei den Werten oder den Veränderungen der Bedingungen einer Prognose, nicht möglich ist, oder wo die beweisbare Erkenntnis angesichts des Standes der empirischen Forschung nicht oder nicht innerhalb nützlicher Frist erreicht werden kann."¹⁾

Die besondere Art der Erkenntnis sollte aber in jedem Fall klar herausgestellt werden.

3) Schließlich ist noch auf den Umstand hinzuweisen, daß jede Prognose, sofern sie veröffentlicht und geglaubt wird, Reaktionen und Handlungen seitens der Wirtschaftssubjekte auslösen kann.²⁾ An sich richtige Prognosen werden unter dieser Voraussetzung falsch (Phänomen der Selbstaufhebung); an sich falsche Prognosen haben die Tendenz, richtig zu werden (Phänomen der Selbsterfüllung).³⁾

a) Zur Verdeutlichung des ersten Sachverhaltes wollen wir zwei Fälle unterscheiden. Zunächst ist es denkbar, daß die Problemprognose aufgrund ihrer Veröffentlichung dazu führt, daß es zu einer nicht vorhergesehenen Verringerung des Widerspruchs zwischen jeweiligem Ziel und Situation kommt. Dies ist einmal möglich, wenn sich die Prognose auf Bewegungen bezieht, deren Antizipation im Interesse der Wirtschaftssubjekte liegt. Nehmen wir z.B. an, daß in einer unterbeschäftigten Volkswirtschaft bei unveränderter Wirtschaftspolitik mit einer verbesserten Beschäftigungslage, wenn auch mit keiner Vollbeschäftigung, gerechnet werde. Wird den veröffentlichten günstigen Konjunkturperspektiven geglaubt und dementsprechend gehandelt, so wird eine zusätzliche effektive Nachfrage zu einer Verminderung der Arbeitslosigkeit führen, die das vorausgesagte Maß, wie es eingetreten wäre, wenn keine Veröffentlichung stattgefunden hätte, übersteigt. Andererseits ist nicht ausgeschlossen, daß die Wirtschaftssubjekte an einer der prognostizierten Tendenz entgegengesetzten Verhaltensweise interessiert sind und dadurch die Lage günstig beeinflussen. Wird z.B. vorausgesagt, daß sich der Technikermangel in fünf Jahren verschärft habe, werden u.U. viele, die sich sonst für eine andere Laufbahn entschieden hätten, dazu angehalten, diesen Beruf zu ergreifen. Wir erkennen aus diesen beiden Beispielen, daß es bei der Selbstaufhebung der Prognose vom Standpunkt der jeweiligen Zielsetzung zu einer günstigen Lagebeeinflussung kommen kann. Dies bedeutet, daß dann, wenn überhaupt, ein relativ schwächerer Eingriff zur Zielerreichung genügt.⁴⁾

1) Jöhr, W. A., Schätzungsurteil und Werturteil, a. a. O., S. 165.

2) "Für die Welt der Natur gilt wohl immer noch, daß sie ungerührt von der schwachen Stimme des Propheten 'ihre vorgeschriebene Reise' vollendet. Für die irdische Welt des ökonomischen Propheten gilt aber leider, daß ihre Deutungsgegenstände, nämlich die Millionen einzelner Gesellschaftsmitglieder, gerade in ihren Entscheidungen durch die Prophezeiung beeinflusst werden. Dieses Unsicherheitsmoment besteht für alle sozialwissenschaftlichen Aussagen." Schiller, K., Der Ökonom und die Gesellschaft, a. a. O., S. 14.

3) Vgl. Lutz, F. A., Das Problem der Wirtschaftsprognosen, a. a. O., S. 14 ff; Bombach, G., Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, in: Kyklos, Vol. XV (1962), S. 30 ff.

4) Hier besteht jedoch die Schwierigkeit darin, die erwartete Reaktionswelle genau vor auszuschätzen.

Insofern kann die veröffentlichte Prognose in bezug auf das betreffende Einzelziel ein geeignetes Mittel der staatlichen Wirtschaftsbeeinflussung sein.¹⁾ Demnach läßt sich der Nutzen einer Prognose überhaupt nicht an der Übereinstimmung von vorausgesagtem und faktischem Verlauf ablesen.²⁾

Die Gefahr einer über das Ziel hinausschießenden Anpassungsbewegung darf jedoch nicht unbeachtet bleiben. "Der Staat hat über die Möglichkeit, diese rechtzeitig durch Bekanntgabe einer Diagnose und einer revidierten Prognose zu bremsen."³⁾

Weiterhin ist aber noch vorstellbar, daß die veröffentlichte Problemprognose zu einer zunehmenden Entfernung vom jeweilig erwünschten Zustand führt. Dies trifft z.B. zu, wenn die Wirtschaftssubjekte - wie bei einem prognostizierten konjunkturellen Niedergang - ein Interesse an einer die Situation verschlechternden Antizipation der Bewegung haben. Oder: Wird vorausgesagt, daß etwa der Technikermangel in fünf Jahren behoben sein wird, werden sich manche entgegen der prognostizierten (erwünschten) Tendenz diesem Beruf erst gar nicht zuwenden und somit die Prognose aufheben. Unter solchen Umständen ist es im Hinblick auf das jeweilige Ziel angebracht, auf eine Veröffentlichung der Lageprognose zu verzichten, um somit die Selbstaufhebung der Prognose zu vermeiden. Dies ist möglich, wenn kein Zwang zur Veröffentlichung besteht.

b) "Umgekehrt haben an sich unrichtige Voraussagen die Tendenz, richtig zu werden, wenn sie geglaubt werden."⁴⁾

Gehen wir z.B. davon aus, daß die obige Prognose, wonach bei unveränderter Politik eine Verbesserung der Beschäftigungslage eintritt, an sich falsch ist, d.h. es kommt zu keiner Verminderung der Arbeitslosigkeit, wenn die Prognose nicht an die Öffentlichkeit gelangt. Wird sie aber trotzdem publik und geglaubt, so folgt hieraus eine optimistische Grundhaltung der Unternehmer, und die Beschäftigung steigt tatsächlich.

Nach diesen Überlegungen liegt nun der Gedanke nahe, absichtlich durch verfälschte Aussagen über die Zukunft das wirtschaftliche Geschehen zu beeinflussen.⁵⁾

Mit einer solchen zweckbedingten Vorhersage der wirtschaftlichen Entwicklung würde man jedoch die Problemprognose zu einem bloßen Instrument der "moral suasion" degradieren. "Die Prognose wird zur Zweckprognose, bei der immer der Verdacht besteht, daß das Ziel vorgegeben und der ganze analytische Aufwand nur Vortäuschung einer nicht gegebenen wissenschaftlichen Fundierung ist."⁶⁾

Obwohl angesichts der Schätzungsurteile, die jeder unbedingten Prognose zugrunde liegen, die Verfälschung nicht zwingend bewiesen werden kann, würde sie in einer Demokratie wahrscheinlich nicht geheim bleiben. "Sie würde den Glauben an die staatlichen

1) Vgl. Jöhr, W. A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 427.

2) Vgl. Bombach, G., Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, a.a.O. S. 33.

3) Jöhr, W. A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 427.

4) Lutz, F. A., Das Problem der Wirtschaftsprognosen, a.a.O., S. 17.

5) Der staatliche Träger der Wirtschaftspolitik könnte z.B., um eine übermäßige Expansion zu vermeiden, eine bevorstehende Rezession ankündigen.

6) Bombach, G., Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, a.a.O., S. 32.

Verlautbarungen untergraben und damit die Chancen einer Wirtschaftsbeeinflussung durch unverfälschte Prognosen wesentlich vermindern.“¹⁾ Die Glaubwürdigkeit echter fundierter Prognosen wäre herabgesetzt.²⁾

Überdies darf man die Wirksamkeit der staatlichen Wirtschaftsbeeinflussung durch Prognosen nicht zu hoch einschätzen. Die intentielle Voraussage ist eine Möglichkeit im wirtschaftspolitischen Instrumentarium, die sehr schnell stumpf wird, weil man gewöhnlich die Absicht zu leicht durchschaut.³⁾ Weiterhin besitzen der Staat und die von ihm beauftragten Institutionen kein Monopol der Prognose. Ihre Voraussagen konkurrieren vielmehr mit den entsprechenden Prognosen anderer Stellen, so daß ihnen u.U. nur ein dominierender Einfluß zukommt. Besonders gefährlich sind dabei jene Voraussagen, die als objektive wissenschaftliche Analysen angeboten werden, hinter denen sich jedoch Interessenstandpunkte verbergen.

Nach den bisherigen Überlegungen ist deutlich geworden, daß wohl keine Voraussage je die tatsächliche Entwicklung wird genau vorausschätzen können. Die bei der Lageanalyse auftretenden Fehler- und Unsicherheitsmomente sind nun bei der Ableitung wirtschaftspolitischer Maßnahmen mit einzukalkulieren; denn der Ansatzpunkt der wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist gleich der aktuellen Lage.

1) Jöhr, W. A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 428.

2) Vgl. Bombach, G., Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, a. a. O., S. 32 f.

3) In der BRD hat sich z.B. deutlich genug gezeigt, daß ein Zahlungsbilanzungleichgewicht nicht dadurch zu beseitigen ist, daß von maßgeblichen Stellen Jahre hindurch ständig sein Verschwinden vorausgesagt wird.

B. Die Beurteilung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen

I. Wirkungsanalyse

1. Das Problem

Nachdem der Widerspruch zwischen sämtlichen maßgebenden Zielen und der aktuellen Lage, ausgedrückt in den jeweiligen Zielabweichungen, erfaßt ist, kommen wir zu unserer Kernfrage einer zielkonformen Wirtschaftspolitik: Mit welchen wirtschaftspolitischen Maßnahmen kann die voraussichtliche Lage sämtlichen für die Zukunft aufgestellten Zielen bestmöglich angenähert werden?

Ein solches Urteil setzt die Erfassung der voraussichtlichen Wirkungen, wie sie von den verschiedenen Lösungsvorschlägen auf sämtliche Ziele der Wirtschaftspolitik ausgehen, voraus. Diese Wirkungen lassen sich im konkreten Fall in zwei Gruppen einteilen, wenn wir davon ausgehen, daß nicht jedes Ziel aus dem Zielsystem mit der aktuellen Situation kollidiert.

(1) Einmal interessieren die Wirkungen auf diejenigen Ziele, bei denen jeweils eine Abweichung von der vorgefundenen Lage festzustellen ist. Nehmen wir zunächst den einfachen Fall an, daß die Abweichung nur für ein Ziel aus dem Zielsystem zutreffe, dann geht es darum, die in Frage kommenden Maßnahmen auf ihre sog. Hauptwirkung zu untersuchen. Wie bereits bekannt,¹⁾ ist hierunter jene Wirkung der Maßnahme zu verstehen, die sich zugunsten des wirtschaftspolitischen Zieles, um dessentwillen sie eingesetzt wird, geltend macht.

Damit werden wir mit den Problemen der Wirkungsprognose konfrontiert, mit denen wir uns weiter unten etwas näher beschäftigen müssen.

Ein endgültiges Urteil über die Hauptwirkung ist jedoch nur möglich, wenn neben den Nahwirkungen auch die Fernwirkungen einkalkuliert werden. So wird z.B. Wohltat Plage, wenn die kurzfristig günstigen Wirkungen einer Maßnahme auf längere Sicht durch ihre nachteiligen Effekte auf das Hauptziel überkompensiert werden. "Die günstigen und gewollten Nahwirkungen der meisten wirtschaftspolitischen Maßnahmen treten kurz nach ihrer Inkraftsetzung auf, die manchmal schwerer wiegenden Fernwirkungen erst später."²⁾

Hierauf muß besonders deshalb aufmerksam gemacht werden, weil die Hauptwirkung oft nur unter kurzfristigen Gesichtspunkten beurteilt wird, selbst wenn die Aufgabe langfristiger Natur ist.³⁾ Vielfach werden um kurzfristiger Erfolge willen langfristige Mißerfolge unterschätzt oder Lösungen, die allein kurzfristigen Erfolg versprechen können, weniger populären, aber auf längere Sicht rationelleren, vorgezogen.

Vielfach wird auch versäumt, die Frage nach den wirtschaftspolitischen Alternati-

1) Vgl. S. 30.

2) Küng, E., *Der Interventionismus*, a.a.O., S. 360.

3) Politiker und Praktiker neigen unter dem Eindruck ihrer unmittelbaren Sorgen häufig dazu, die Erfassung der Fernwirkungen als Zeitvergeudung und akademische Gedankenspielerei abzutun.

ven zu stellen. Kann, anders formuliert, das gleiche Ziel mit einer anderen Maßnahme nicht noch besser erreicht werden?¹⁾ Vor allem dürfen hier nicht die laissez-faire-Alternative²⁾ und der Abbau früher getroffener Maßnahmen übersehen werden.

Die Kenntnis des wirtschaftspolitischen Möglichkeitsbereiches ist besonders dann von Nutzen, wenn der Wandel der Ziele und Situationen immer wieder neue Aufgaben stellt, deren Lösung häufig außerhalb des Bereichs der bisherigen Erfahrung liegt.

Verwandt mit der Frage nach den Alternativen ist folgende weiter anzustellende Überlegung: Läßt sich das Hauptziel nicht noch dadurch näher erreichen, daß man eine bestimmte Maßnahme durch eine andere ergänzt? So kann sich z.B. die Geld- und Kreditpolitik als durchschlagskräftiger erweisen, wenn etwa eine Diskontsatzänderung durch Operationen am offenen Markt oder/und eine Änderung der Mindestreservesätze ergänzt wird.

Bisher haben wir, entsprechend der gemachten Annahme, die wirtschaftspolitischen Wirkungen im Hinblick auf ein Einzelziel (aus dem Zielsystem) gesehen.

Nun ist es aber gerade für die konkrete Wirtschaftspolitik realistisch, daß gleichzeitig mehrere Ziele aus dem Wertesystem von der aktuellen Situation abweichen.³⁾ Jetzt interessiert die Frage, inwieweit sich die verschiedenen Maßnahmenkombinationen jeweils auf die betreffenden Ziele auswirken. Zur Verdeutlichung des Problems gehen wir vereinfachend von den beiden Zielen A und B aus.

Um die Zielveränderung von A festzustellen, fragen wir uns zunächst, wie die Hauptwirkung einer im Hinblick auf dieses Ziel eingesetzten Maßnahme (bzw. Maßnahmengruppe) aussieht. Die endgültige Wirkung auf A läßt sich jedoch nur erfassen, wenn wir wohlgernekt etwaige Nebenwirkungen auf A, die sich infolge der allgemeinen Interdependenz aus dem gleichzeitigen Einsatz von Maßnahmen zur Realisierung von B ergeben, mit in Betracht ziehen. Entsprechende Überlegungen gelten bei der Erfassung der Zielveränderung von B. Wir sehen also, daß sich die voraussichtlichen Zielveränderungen von A und B nur ermitteln lassen, wenn wir neben den Hauptwirkungen auch die möglichen Nebenwirkungen auf diese Ziele berücksichtigen. Der interdependente Wirkungszusammenhang gleichzeitig getroffener Maßnahmen darf auf keinen Fall übersehen werden. Dies bedeutet aber, daß dadurch die Wirkungsprognose ungemein erschwert wird.

(2) In den vorausgehenden Darlegungen haben wir die Wirtschaftspolitik insofern unter einem einseitigen Aspekt betrachtet, als mögliche Nebenwirkungen auf solche Ziele des gesamten Zielsystems, die nicht von der aktuellen Lage abweichen, außer acht blieben. Da diese Nebenwirkungen jedoch vom Standpunkt der betroffenen Werte einen Gewinn (Erfolg) oder - wie häufig - eine Einbuße (Mißerfolg)⁴⁾ darstellen, sind sie bei einer

1) Die Methodik dieses Vorgehens findet in der Instrumentenlehre der theoretischen Wirtschaftspolitik ihren Niederschlag, wo auf die Systematik der Instrumente ihre Wirkungsanalyse folgt. Vgl. hierzu vor allem Tuchtfeldt, E., Das Instrumentarium der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 2. Jahr (1957), S. 52 ff.

2) Vgl. S. 53 f.

3) Die Ziele sind z.B. Vollbeschäftigung, optimales störungsfreies Wachstum und gerechte Einkommensverteilung.

4) Nicht selten erlangen die negativ beurteilten Nebenwirkungen ein immer größeres Gewicht, je stärker das jeweilige Hauptziel verwirklicht wird.

zielkonformen Wirtschaftspolitik, die die bestmögliche Realisierung sämtlicher Ziele beabsichtigt, noch unbedingt zu berücksichtigen. In vielen Fällen muß zur Ermittlung dieser voraussichtlichen Nebenwirkungen ein vereinfachtes Modell errichtet und schrittweise der Realität angenähert werden.

Auch erhält jetzt die Frage nach den wirtschaftspolitischen Alternativen und Ergänzungen besondere Beachtung; denn es ist z.B. denkbar, daß bei der späteren Abwägung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten ein bestimmter wirtschaftspolitischer Vorschlag einem anderen nur deshalb vorgezogen wird, weil er - bei sonst gleichen Vorteilen - im Hinblick auf die Ziele, die nicht von der aktuellen Situation abweichen, günstigere Nebenwirkungen zeigt.

(3) Da die Zielkonformität als Gesamturteil¹⁾ die dargelegten Wirkungen zu berücksichtigen hat, leitet sich hieraus die Forderung nach einer Koordinierung der wirtschaftspolitischen Einzelmaßnahmen ab. Wenn sich nämlich die verschiedenen, gleichzeitig eingesetzten Alternativen aufgrund einer unzureichenden Berücksichtigung der allgemeinen Interdependenzen nachträglich im konkreten Fall in unvorhergesehener Weise durchkreuzen, d.h. widersprechen, kann das eigentliche Anliegen einer Zielkonformität als Gesamturteil nur mehr oder weniger unbefriedigend erfüllt sein. Insofern wird es notwendig, die Wirtschaftspolitik widerspruchsfrei zu halten.²⁾ Dem wird Rechnung getragen, wenn Beckerath³⁾ die Wirtschaftspolitik als "ein System von Mitteln (bezeichnet; der Verf.), die sinnvoll aufeinander und auf gegebene Ziele abgestimmt werden; diese Definition enthält eine Grundforderung, ohne die wir uns eine 'rationale' Wirtschaftspolitik nicht vorstellen können."

2. Anwendungsprobleme qualitativer Wirtschaftspolitik

Im folgenden wollen wir uns vor allem fragen, welche grundsätzlichen Probleme der Wirkungsprognose bei der Anwendung des "wirtschaftspolitischen Werkzeugkastens" auftauchen; denn es wäre im Interesse der praktischen Wirtschaftspolitik, über den Wirkungsgrad der Eingriffe genaue quantitative Vorstellungen zu besitzen. Soweit im Hinblick auf die dargelegten Gesichtspunkte der Wirkungsanalyse weitere Probleme bedeutsam werden, sollen sie aufgezeigt werden.

Wir lassen uns von der Tatsache leiten, daß in der modernen Theorie der Wirtschaftspolitik der Tinbergenschen Zweiteilung in qualitative und quantitative Wirtschaftspolitik⁴⁾ besondere Bedeutung zukommt. Wie wir sehen werden, knüpft diese Auf-

1) Vgl. S. 31.

2) Morgenstern, O. (Die Grenzen der Wirtschaftspolitik, Wien 1934, S.50) bezeichnet das "Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Wirtschaftspolitik" als "das einzige wissenschaftlich-wirtschaftspolitische Prinzip, das sich ohne Fällung von Werturteilen aufstellen läßt. Ihm kommt Geltung zu, die von allem Inhalt der Maßnahmen unabhängig ist."

3) Beckerath, E., Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 26.

4) "As every subdivision it is only a help to approximate the real character of things and its borderlines are to some extent arbitrary." Tinbergen, J., Economic Policy:..., a.a.O., S.4.

gliederung an einen äußeren Tatbestand an, der keineswegs nur formaler Natur ist, sondern bereits sehr Grundlegendes auszudrücken vermag.

(1) Mit qualitativer Wirtschaftspolitik will man unmittelbar die Struktur (Organisation) der wirtschaftlichen Zusammenhänge verändern, d.h. die Art, wie der Wirtschaftsprozess abläuft, beeinflussen. "A qualitative instrument, as a component of a certain policy, is present if a change in organisation is aimed at, meaning, in mathematical language, that the type of certain structural relations existing before, is changed."¹⁾ Eine unmittelbare Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses, wie bei einem quantitativen Eingriff, erfolgt also nicht. Als Beispiele einer qualitativ ausgerichteten Politik führt Tinbergen²⁾ die Schaffung eines Monopols anstelle des Wettbewerbs, die Einführung einer Kundenorganisation und die Verstaatlichung von Industrien an. Qualitative Eingriffe umfassen außer den großen Reformen auch die kleinen institutionellen Änderungen, etwa die Änderung in der Abgrenzung des rediskontfähigen Wechselmaterials, die je nach den kurzfristigen Erfordernissen der Situation durchgeführt werden können.³⁾ Es ist aber auch möglich, daß ein wirtschaftspolitisches Mittel gleichzeitig sowohl quantitativen als auch qualitativen Charakter erhält. Tinbergen bringt hier das Beispiel der Abschaffung einer bestehenden Steuer. Es kann insofern als ein quantitatives Mittel angesehen werden, als ein bestimmter Steuersatz bis auf Null herabgedrückt wird.⁴⁾ Nach Tinbergen ist also die Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer quantitativen (zahlen- bzw. mengenmäßigen) Erfäßbarkeit des als Mittel zu betrachtenden Eingriffs entscheidend. Das heißt aber nicht, daß eine Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses nur mit quantitativen Mitteln erfolgen kann; eine Prozeßbeeinflussung geschieht auch mittelbar durch qualitative Politik. Eine Einwirkung auf die Preisbildung ist z.B. durch Veränderungen der Marktformen, Erhöhung der Markttransparenz oder durch bestimmte Einflußnahme auf die qualitativen Eigenschaften von Angebot und Nachfrage zu erreichen.

(2) Im Hinblick auf ihre Anwendung ist das wichtigste Merkmal der qualitativen Politik ihre relativ geringe Präzision. Qualitative Mittel können nicht numerisch fixiert und somit ihre Stärke nicht genau dosiert werden. Hieraus ergeben sich erhebliche Nachteile, wenn es auf eine Feinabstimmung der Wirkungen ankommt. Da ein kardinaler Maßstab nicht vorhanden ist, fehlt auch eine Voraussetzung dafür, daß der Zusammenhang zwischen der Stärke des Mittels und seiner Wirkung mit Hilfe ökonometrischer Modelle erfaßt werden kann.⁵⁾

Eine zuverlässige Erfassung der voraussichtlichen Wirkungen qualitativer Maßnahmen scheitert daran, daß man nicht genau weiß, wie sich die Wirtschaft nach diesem Eingriff verhält. Die Strukturwandlungen lassen sich zwar nachträglich feststellen, im

1) Tinbergen, J., *On the Theory...*, a.a.O., S.71.

2) Vgl. ebenda, S. 2.

3) Tuchtfeldt, E. (*Das Instrumentarium...*, a.a.O., S.55) versteht dagegen unter qualitativer Politik bzw. Ordnungspolitik nur alle rechtlich-organisatorischen Normen, die langfristige Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozess schaffen.

4) "The abolition of an existing tax may be called a qualitative change as well as a quantitative one: a reduction to zero of the tax rates concerned." Tinbergen, J., *Economic Policy...*, a.a.O., S.5.

5) Vgl. ebenda, S.150.

vorhinein aber nur in ihrer Richtung, kaum in ihrem Ausmaß, vermuten. Daher werden der Präzision der möglichen Aussagen enge Grenzen gesetzt sein. Die Ungewißheit wird noch durch die Gefahr erhöht, daß die Durchführungsorgane des staatlichen Trägers der Wirtschaftspolitik die nur verbal gefaßten Beschlüsse uneinheitlich interpretieren und ausführen. Eine Wirkungsprognose z.B. auf dem Gebiet des Mitbestimmungsrechts, der Reform des Aktienrechts, der Berufsordnungen, der Geldreformen usw. ist demnach niemals auch nur annähernd exakt feststellbar. Der Rückgriff auf analoge historische Erfahrungen, so problematisch er wegen der Strukturunterschiede auch sein mag, bleibt unvermeidlich. "For problems of qualitative economic policy trial and error is the rule"¹⁾. Die Prognose wird daher in verstärktem Maße ein Schätzungsurteil bleiben. Dabei muß man sich im klaren sein, daß qualitative Maßnahmen einen erheblichen, wenn nicht gar den Hauptteil des wirtschaftspolitischen Werkzeugkastens ausmachen.²⁾

3. Anwendungsprobleme quantitativer Wirtschaftspolitik

(1) Bei quantitativer Politik werden gewisse ökonomische Variablen vom Träger der Wirtschaftspolitik unmittelbar beeinflußt oder gesetzt. "In the case of quantitative policy the alternatives are of a quantitative character: between high and low taxes of a given type, or high and low exchange rates"³⁾.

Da sich quantitative Mittel numerisch festlegen lassen, ist eine Vorbedingung dafür gegeben, daß das wirtschaftspolitische Problem mit Hilfe ökonomischer Entscheidungsmodelle (decision models) - wie sie von Frisch und Tinbergen begründet wurden - einer Lösung zugeführt wird. Charakteristisch für solche Modelle, die in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine stärkere Beachtung gefunden haben, ist vor allem die Umkehrung der theoretischen Fragestellung.⁴⁾ Diese Problemsicht entspricht dem allgemeinen Vorgehen in einer angewandten Wissenschaft, das im Schema Ziel-Mittel formuliert werden kann, im Gegensatz zu der typischen Relation in einer "reinen" Wissenschaft, die in der Formel Ursache-Folge ihren Ausdruck findet.⁵⁾

Im folgenden nehmen wir an, daß die Zielvariablen fixiert seien (fixed targets).⁶⁾ Bei

1) Tinbergen, J., Economic Policy:..., a.a.O., S. 9.

2) Vgl. Tuchtfeldt, E., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 459.

3) Tinbergen, J., Economic Policy: ..., a.a.O., S. 150.

4) "The task of economic analysis is to consider the data (including the means of economic policy) as given or known, and the economic phenomena and variables (including the aims of economic policy) as unknown. The problem of economic policy considers the aims as given and the means as unknown, or at least partly unknown." Ebenda, S. 9.

5) Vgl. Hartog, F., Zur Lehre von der Wirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 110 (1954), S. 414.

6) Anders ist das Problem, wenn die Ziele innerhalb gewisser Grenzen flexibel sind (flexible targets): "it is a maximum problem, namely to find the values of instrument variables that render a certain welfare function a maximum." Tinbergen, J., Economic Policy:..., a.a.O., S. 9. Die Möglichkeit, mit solchen Entscheidungsmodellen für die Wirtschaftspolitik brauchbare Resultate zu erzielen, wird

mehreren Zielen muß mit Hilfe der Theorie das gleichzeitige Bestehen zahlreicher funktionaler Zusammenhänge durch Aufstellung eines Systems simultaner Gleichungen berücksichtigt werden. Dabei sind für alle Funktionen die Werte der Koeffizienten (z. B. Konsumneigung) zu bestimmen, was allerdings nicht mehr Aufgabe der Theorie, sondern der statistischen Messung ist.

(2) Unter unserem Aspekt der Wirkungsanalyse interessiert zunächst die Frage, ob sich mit Hilfe solcher ökonometrischer Modelle bei quantitativen Instrumenten eine exakte Wirkungsanalyse durchführen läßt.¹⁾

Bei Verwendung ökonometrischer Modelle ist zwar eine exakte Wirkungsanalyse möglich, wenn man den vordergründigen Tatbestand im Auge hat, daß das Gleichungssystem nur Größen enthält, die numerisch genau bestimmt sind. Daß aber diese exakten Rechenergebnisse auch mit Gewißheit wahr sind, vermag niemand anzugeben, da in den Sozialwissenschaften eine vollkommene Voraussicht unmöglich ist. "Diese Erkenntnis ist eigentlich trivial, bleibt aber leider in wirtschaftspolitischen Beratungen, in denen es um wichtige Entscheidungen geht, allzu häufig unbeachtet."²⁾

Die Begründung ergibt sich aus dem uns bekannten Problem der Anwendung der Theorie. So kann auch das ökonometrische Modell die komplizierte Wirklichkeit immer nur in wenigen Zügen aufnehmen, und die Einflüsse und Auswirkungen aller nicht ins Modell aufgenommenen Faktoren müssen durch die *ceteris-paribus*-Klausel ausgeklammert werden. Dieser Sachverhalt, der grundsätzlich auch für das rein theoretische Modell gilt, wird bei Verwendung ökonometrischer Modelle jedoch dadurch erschwert, daß sich bei der Situationserfassung nur qualitative Faktoren berücksichtigen lassen. Andererseits ist es aber eine Tatsache, "daß die Erfassung der jeweiligen Lage mit den Mitteln der Statistik allein gar nicht gelingen kann, weil eben das gesamte ökonomische Geschehen statistisch nicht abbildbar ist, aber bei wirtschaftspolitischen Handlungen auf alle wirkenden Kräfte Rücksicht genommen werden muß, einschließlich jener, die nicht mehr als 'wirtschaftlich' bezeichnet werden können."³⁾ Institutionelle und soziologische Faktoren sind weitgehend der Rechenbarkeit entzogen. Der Sozialwissenschaftler hat demnach die außerordentlich schwierige Aufgabe, auch mit nur qualitativ erfaßbaren Vorgängen arbeiten zu müssen.

Weiterhin darf vor allem nicht unberücksichtigt bleiben, daß die numerischen Koeffizienten aus den Größen der Vergangenheit ermittelt werden. Es ist unvermeidlich, daß

jedoch nicht hoch eingeschätzt: "Die Versuche einer gesamtwirtschaftlichen Wohlfaremaximierung mit Hilfe aggregierter Nutzenfunktionen sind von jeher umstritten gewesen, und die Beschaffung der empirischen Grundlagen bringt kaum jemals überwindbare Schwierigkeiten mit sich." Bombach, G., Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, a.a.O., S. 39.

- 1) So schreibt z.B. Tuchtfeldt, E. (Die wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.307): "Auf der Ebene der Mittel ist eine exakte Wirkungsanalyse... nur bei quantitativen Instrumenten möglich, und zwar mit Hilfe von Modellen."
- 2) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 320.
- 3) Morgenstern, O., Die Grenzen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 76.

die ermittelten Parameter vielfach schon im selben Augenblick veraltet sind, in dem sie verwendet werden.¹⁾ Während die Naturwissenschaften eine große Reihe von Konstanten aufweisen und errechnen können, die den mathematischen Gleichungen gewissermaßen Halt und Rückgrat verleihen, fehlen solche festen Beziehungen in den Sozialwissenschaften und daher in der Nationalökonomie.²⁾

Daher wird es als notwendig erachtet, die Modelle unter alternativen Annahmen hinsichtlich der numerischen Koeffizienten und exogenen Größen durchzurechnen.³⁾ Hier zeigt sich, "daß die Volkswirtschaftslehre es viel schwieriger hat als andere Wissenschaften. Die Naturwissenschaft, die Logik, die Mathematik haben es seit ihrem Bestehen mit Elementen zu tun, die sich nicht wie im Wirtschaftsleben, ständig, selbst in kürzester Frist verändern."⁴⁾

Gerade in diesem Zusammenhang ist besonders bedeutsam, daß quantitative Eingriffe selbst vielfach zu einer unerwarteten Veränderung der strukturellen Zusammenhänge, d.h. der Verhaltensweisen und technischen Rationen, führen können. Denken wir z.B. nur an die sog. "Signalwirkungen" der Besteuerung⁵⁾ im Bereich der Unternehmungen. Eine entsprechende quantitative Besteuerung kann alle unternehmerischen Dispositionen, von der Standortwahl über die Substitution von Produktionsfaktoren bis zu den Konzentrationsbestrebungen und dem vielberufenen Unkostenmachen, das Steuern sparen hilft, beeinflussen. Auch etwa die Wirkungen der quantitativen Geld- und Kreditpolitik werden vielfach durch unvorhergesehene Erwartungen und darauf gegründete Verhaltensweisen bestimmt - ein Beispiel hierfür ist das diskontwidrige Verhalten der Kreditbanken. Auf diese Weise ist es möglich, daß gewisse quantitative Interventionen tatsächlich überhaupt nicht oder nur z.T. mit der vermuteten Wirkung übereinstimmen, d.h. sich beim Einsatz der quantitativen Maßnahmen herausstellt, daß die erwartete Wirkung durch entsprechende Widerstände der betroffenen Wirtschaftssubjekte teilweise oder ganz aufgehoben wird.

Diese unerwarteten Reaktionen brauchen dabei nicht immer kurzfristig aufzutreten, d.h. gewisse Maßnahmen können auf kurze Sicht erfolgswirksam sein, jedoch längerfristig schädliche Wirkungen auf den erwünschten Zustand zeitigen - sog. "Bumerangeffekt"⁶⁾. Zum Beispiel läßt sich die Einkommenslage der Landwirtschaft bei unelastischer Butternachfrage durch eine staatliche (künstliche) Erhöhung des Butterpreises kurzfristig verbessern. Wenn sich aber die Haushalte mehr auf den Margarinekonsum umstellen und die Buttererzeugung zunimmt, wird eine negative Fernwirkung auf das Hauptziel ausgelöst.

1) Darüber hinaus ist hier noch an das Problem der Bestimmung der exogenen Größen zu erinnern. Nicht zu unterschätzen sind auch die Schwierigkeiten, die in der Ungenauigkeit des Beobachtungsmaterials liegen.

2) Vgl. Morgenstern, O., Die Grenzen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7 f und S. 69; Albert, H., Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, a.a.O., S. 67 ff.

3) Vgl. Kolms, H., Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik, Frankfurt a.M. 1958, S.58.

4) Kruse, A., Wo steht die Nationalökonomie heute?, a.a.O., S.23.

5) Vgl. Schmolders, G., Allgemeine Steuerlehre, 3., vollst. neubearb. Aufl., Berlin 1958, S. 104.

6) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 328.

Aus diesen Beispielen wird deutlich, daß bei der Wirkungsprognose quantitativer Wirtschaftspolitik die Interdependenz zwischen Wirtschaftsprozess und Wirtschaftsrahmen stets beachtet werden muß. Einer Vernachlässigung dieser Sicht ist aber gerade der Ökonometriker ausgesetzt, da er in seinen Modellen notgedrungen mit einer gewissen Anzahl schematisierter Annahmen arbeiten muß.

(3) Aus den bisherigen Ausführungen erkennen wir, daß die wissenschaftliche Unterbauung der Wirkungsprognose grundsätzliche Grenzen hat, die auch unter der Annahme stets zunehmender Erkenntnisse nicht überschritten werden können. "Sie liegen in der Ungleichförmigkeit und Veränderlichkeit der individuellen und kollektiven Verhaltensweisen und in der Komplexität der gesamten den Wirtschaftsablauf beeinflussenden Faktoren."¹⁾ Daraus folgt aber auch, daß quantitativ eindeutig formulierte Prognosen nur einen äußerst geringen Wahrscheinlichkeitsgrad aufweisen können. Es wäre daher auch verfehlt, zugunsten der quantitativen Mittel ein grundsätzliches Vorurteil ableiten zu wollen. Der Nationalökonom kann jedoch den Gültigkeitsbereich seiner Aussagen vergrößern, indem er sie vager formuliert. Die größere Wahrscheinlichkeit der Vorhersage wird dann durch eine geringere Stärke und Präzision erkauft. "Man sagt weniger und vermindert die Gefahr, etwas Falsches zu sagen."²⁾ Unter diesem Gesichtspunkt wird es vorteilhaft sein, in der Modellanalyse statt numerischer Koeffizienten lediglich die Art der Abhängigkeit anzugeben. Dies ist möglich, weil eine Theorie, die nur etwas über die Richtung von Änderungen oder Bewegungen aussagt, zwar mit Messung nichts zu tun hat, aber angewendet werden kann. Selbst wo die Nationalökonomie quantitativ ist (und somit durch algebraische oder geometrische Modelle ausgedrückt werden kann), muß sie nicht numerisch sein. " 'Größer' und 'kleiner', 'ansteigen' und 'absinken' sind anwendbare Urteile ohne Messungsnotwendigkeit."³⁾

Aus der Ungewißheit der Wirkung alternativer Eingriffe können sich jedoch in Verbindung mit der Bewertungsproblematik gewisse Schwierigkeiten für die Zusammenarbeit zwischen wirtschaftspolitischem Träger und wissenschaftlichem Berater einstellen. Da nämlich die Ungewißheit einen Spielraum für optimistische oder pessimistische Seinsurteile läßt, ist es im Endergebnis dasselbe, ob man z.B. die negativen Nebenwirkungen überschätzt oder sie - im Hinblick auf das vorgegebene Wertesystem - überbewertet. "Der Berater, der die Wertüberzeugungen des Politikers nicht teilt, vermag deshalb unter Umständen auf dem Umweg über entsprechend modifizierte Seinsurteile seinen eigenen Werturteilen praktische Geltung zu verschaffen, ohne daß ihm ein Mangel an Objektivität oder Loyalität nachgewiesen werden kann."⁴⁾

(4) Bei der Verwendung ökonometrischer Entscheidungsmodelle ergeben sich schließlich noch weitere bedeutsame Mängel, die bei der Wirkungsanalyse zu beachten sind. Diese beruhen vor allem auf dem begrenzten Anwendungsbereich des ökonometrischen Vorgehens.

¹⁾Pütz, T., Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S. 47.

²⁾Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 29.

³⁾Machlup, F., Der Wettstreit zwischen Mikro- und Makrotheorien..., a.a.O., S. 36.

⁴⁾Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 335.

Bei Anwendung der quantitativen Wirtschaftspolitik im Sinne Tinbergens wird unterstellt, daß auch stets quantitative Ziele angestrebt werden; denn nur numerisch ausgedrückte Größen sind im Gleichungssystem verwendbar. Das bedeutet aber auch, daß sich Zwecke wie "Auflockerung der Großstädte und der industriellen Agglomeration", "Konsumfreiheit", "internationale Solidarität" etc. entweder nur mit Mühe und Willkür oder überhaupt nicht auf einen quantitativen Nenner bringen lassen.¹⁾ Daraus folgt weiterhin, daß mit Hilfe des Gleichungssystems die Auswirkungen quantitativer Maßnahmen auf wichtige qualitative Ziele nicht berücksichtigt werden können.²⁾ So werden verstärkte Subventionszahlungen oder Zollerhöhungen die Wettbewerbsverhältnisse verändern und die Zusammensetzung des Güterangebotes beeinflussen; durch eine Tarifpolitik im Verkehrswesen werden nicht nur die Wettbewerbsverhältnisse, sondern auch die Standortverteilung tangiert usw.

Gerade aus diesen Beispielen wird besonders deutlich, daß sich die umfassende Interdependenz des ökonomischen Geschehens nicht mit dem Gleichungssystem "in den Griff" bekommen läßt.

In vielen praktischen Fällen wird es unter dem Teilgesichtspunkt der Erfolgswirksamkeit in bezug auf das jeweils angestrebte quantitative Ziel gar nicht zweckmäßig sein, nur quantitative Mittel einzusetzen. Eine solche strenge Korrespondenz besteht nicht. Ebenso wie sich mit quantitativen Eingriffen qualitative Zwecke erreichen lassen, können mit qualitativen Mitteln quantitative Werte angestrebt werden. So wird z.B. die Notenbank zur Bekämpfung von Inflationstendenzen nicht nur den Diskontsatz bzw. die Mindestreservesätze verändern, sondern auch qualitative Gesichtspunkte berücksichtigen. Sie wird etwa zusätzlich an die Geschäftswelt Verhaltensempfehlungen richten, das re-diskontfähige Material entsprechend abgrenzen etc., weil der quantitative Eingriff - isoliert gesehen - u.U. zu schwach oder zu stark ist, zu geringer Variabilität aufweist oder sich zu spät auswirkt.

Eine Wirkungsanalyse im ökonometrischen Modell ist hier aber nicht möglich.

Weiterhin ist auch denkbar, daß sich aus obigen Erwägungen heraus, eine Kombination nur quantitativer Mittel als erfolversprechend erweist. Ein solches Vorgehen ist jedoch mit Tinbergens Methode nicht vereinbar, da das Gleichungssystem nur dann u.a. eindeutig lösbar ist, wenn ebensoviele Gleichungen wie Unbekannten vorliegen, diese Bedingung aber nur dann erfüllt ist, wenn die Zahl der Instrumente gleich der Zahl der Ziele ist.³⁾ Zur Erreichung eines Zieles läßt sich also nur ein Instrument im Modell berücksichtigen, obwohl eine Ergänzungsmaßnahme vorteilhaft sein könnte.

Wie wir gesehen haben, dürfen bei zielkonformer Wirtschaftspolitik als Gesamturteil relevante Nebenwirkungen nicht außer acht bleiben. Wenn jedoch Tinbergen alle jene Unbekannten seines Modells, die weder als Instrumente der Wirtschaftspolitik verwendet noch zu Zielen erklärt werden, als "irrelevant variables"⁴⁾ bezeichnet, wird u.U. übersehen, daß diese Größen vielleicht den Charakter von Nebenzielen haben und bei Auf-

1) Vgl. vor allem Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S.119.

2) Es ist ja nicht so, daß quantitativer Mitteleinsatz immer oder doch in der Regel mit der Realisierung quantitativer Ziele parallel gehen muß.

3) Vgl. Tinbergen, J., On the Theory..., a.a.O., S.37 ff.

4) Vgl. ebenda, S.7f.

lösung des Gleichungssystems untragbare Ergebnisse annehmen können.

Soweit es sich um qualitative Ziele handelt, ist eine Erfassung der entsprechenden Nebenwirkungen mit Hilfe des ökonomischen Modells überhaupt nicht möglich. Insofern lassen sich also - bei nur quantitativer Sicht - sämtliche relevanten Nebenwirkungen gar nicht berücksichtigen.

Schließlich ist es denkbar, daß, im Bestreben die Wirtschaftspolitik zu vereinfachen, die Zahl der wirtschaftspolitischen Instrumente verringert wird, was ebenfalls mit einer Verringerung der Anzahl der Ziele einhergehen muß. Dies bedeutet aber, daß bestimmte Elemente - z.B. der Geldwert -, die als Nebenziele von Bedeutung sein können, unter die "irrelevant variables" eingeordnet werden. Daraus folgt wiederum, daß bei Verwendung von ökonomischen Entscheidungsmodellen mögliche quantitative Nebenwirkungen allzu leicht unberücksichtigt bleiben.

II. Das Abwägen der wirtschaftspolitischen Lösungsmöglichkeiten

1. Zielkonformität als Teilurteil

Um die zielkonforme (bestmögliche) Lösung in bezug auf sämtliche maßgebenden Ziele zu ermitteln, müssen sämtliche vor- und nachteiligen Wirkungen der verschiedenen, möglichen wirtschaftspolitischen Vorschläge miteinander verglichen werden.

Die grundsätzlich auftauchenden Abwägungsprobleme sollen unter der einfachen Annahme illustriert werden, daß nur ein bestimmtes Einzelziel aus dem Wertesystem von der aktuellen Situation abweiche. Die hierbei festzustellenden Schwierigkeiten lassen sich sodann, wie wenige Hinweise zeigen werden, ohne weiteres auch auf den Fall übertragen, daß gleichzeitig mehrere - im Extremfall alle - Ziele dem aktuellen Sein widersprechen.

Recht deutlich und übersichtlich werden die besonderen Abwägungsprobleme, wenn wir schrittweise vorgehen. Zunächst stellen wir uns die Frage: Wie sieht die voraussichtliche bestmögliche Wirtschaftspolitik aus, wenn unserer Urteilsbildung vorerst nur die Wirkungen auf das betreffende Einzelziel zugrunde liegen. Da aber in diesem Fall mögliche wichtige Nebenwirkungen auf die übrigen Ziele bei der Abwägung unberücksichtigt bleiben, kann es sich nur um eine Zielkonformität als Teilurteil handeln.¹⁾

Wir dürfen daher auch keine Zweifel über die nur partielle Gültigkeit dieses Urteils aufkommen lassen; denn die Zielkonformität als Teilurteil läßt sich nur als Vor-Urteil für die eigentlich interessierende Zielkonformität als Gesamturteil betrachten. Das bedeutet, daß der zu realisierende Ausschnitt aus dem wirtschaftspolitischen Zielsystem nicht als einzig erstrebenswertes "summa bonum" aufzufassen ist, dessen Erreichung nach dem Motto "koste es was es wolle" (an Einbußen anderer Ziele) erfolgt.

(1) Am einfachsten stellt sich das Problem, wenn wir zunächst einmal von der unrealistischen Annahme ausgehen, daß aus der Ungewißheit keine Probleme erwachsen. Jetzt kann der wissenschaftliche Berater mit Gewißheit angeben, welche der Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen den gegebenen Zweck am weitesten (optimal), d.h. zielkon-

1) Vgl. S.31

form, erreicht.¹⁾ Die umgekehrte Kausalforschung gibt darüber Auskunft, ob, bezogen auf ein einzelnes Ziel, diese Voraussetzung vorliegt.²⁾ Eine solche Aussage ist nicht nur bei quantitativen, sondern auch bei qualitativen Zielen möglich, soweit das Ausmaß der Zielveränderung (Zielverwirklichungsgrad) stets als größer oder kleiner festgelegt werden kann.

Bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Zeitaspekts als zusätzlichem Wert-(Ziel-)faktor können jedoch besondere Abwägungsprobleme auftreten. Zum Beispiel mag eine vergleichsweise schlechtere Maßnahme im Hinblick auf eine bestimmte Zielrealisierung deshalb günstiger beurteilt werden, weil sich das Mittel mit dementsprechenden höchsten Realisierungsgrad erst zu einem späteren Zeitpunkt auswirkt. Ohne Abgabe von Werturteilen lassen sich die heterogenen Teilaspekte nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen.³⁾ Oder: Gehen wir davon aus, daß eine bestimmte Maßnahme das betreffende Ziel kurzfristig voll erreicht, jedoch längerfristig negative Rückwirkungen auftreten, die den erreichten positiven Wirkungsgrad z. T. wieder verringern. Stehen jetzt politische Wahlen bevor, mag der verantwortliche Träger der Wirtschaftspolitik dem kurzfristigen Erfolg ein vergleichsweise größeres Gewicht (Wert) zumessen. Hier wird jedoch der unabhängige Nationalökonom, der die Dinge mit mehr Abstand und unter stärkerer Betonung längerfristiger Gesichtspunkte betrachtet, zu einer anderen Wertung gelangen.

Da wir gesehen haben,⁴⁾ daß jeder einsichtige Politiker von seinem Gutachter einen Rat, wie er entscheiden soll, verlangt, darf sich der wissenschaftliche Berater dieser Aufgabe nicht etwa dadurch entziehen, daß er sich auf die Wertfreiheit der Wissenschaft beruft. Jedoch sollte der Nationalökonom um Mißverständnisse und Angriffe zu vermeiden, ausdrücklich erklären: "dies ist meine Stellungnahme, sie beruht auf folgender Wertung."

(2) Bei realistischer Sicht vermag niemand den Grad der Zielverwirklichung mit Gewißheit anzugeben. Es kann daher auch in der Regel nicht gesagt werden, daß bei gegebener Lage eine bestimmte Wirtschaftspolitik in jedem Fall einen höheren voraussichtlichen Zielverwirklichungsgrad als alle anderen Möglichkeiten aufweist. Die Existenz eines solchen Optimums wäre nur in dem Sonderfall denkbar, daß sämtliche an sich

- 1) Wir setzen dabei voraus, daß der relativ höchste Zielverwirklichungsgrad überhaupt noch einen Wert besitzt; denn es ist denkbar, daß der betreffende Wirkungsgrad -falls er nicht eine volle Zielrealisierung bedeutet - überhaupt nichts mehr wert ist. Das würde heißen, daß eine Annäherung an die Programmsituation gar nicht eingetreten ist.
- 2) Vgl. Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 313.
- 3) Keine besonderen Abwägungsprobleme bei Beachtung des Zeitfaktors ergeben sich nur dann, wenn wir davon ausgehen können, daß die Maßnahmewirkungen, die innerhalb einer ganz bestimmten Zeitspanne anfallen, in bezug auf das Zeitmoment gleich gut sind und alle Wirkungen, die außerhalb des gegebenen Zeitraums auftreten, überhaupt keinen Wert haben. Zielkonform (als Teilurteil) wäre jetzt diejenige Maßnahme, die innerhalb der allein erwünschten Zeitperiode das betreffende Einzelziel bestmöglich erreicht.
- 4) Vgl. S. 34

möglichen Zielverwirklichungsgrade einer Handlung höher liegen als die aller anderen Maßnahmen.¹⁾ Angenommen, das angestrebte Ziel könne durch die Alternative a zu 80 %, 70 % oder 60 % und durch Maßnahme b zu 60 %, 50 % oder 40 % erreicht werden. Maßnahme a ist aber nun deshalb nicht als schlechthin optimal anzusehen, weil nicht der Fall ausgeschlossen werden kann, daß beide Eingriffe die gleiche Wirkung (nämlich 60 %) aufweisen. Eine zielkonforme (bestmögliche) Lösung läßt sich also bei Ungewißheit regelmäßig nur in einem weniger anspruchsvollen Sinne interpretieren. Ein apodiktisches Urteil ist nicht statthaft.

Wie aber kann nun die Ungewißheit über den Eintritt der Wirkungen alternativer wirtschaftspolitischer Eingriffe bei der Abwägung berücksichtigt werden?

Einen Ansatzpunkt bieten hier verschiedene Entscheidungsregeln, wie sie von der Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung entwickelt wurden. Da aber diese Maximen mehr oder weniger pessimistisch - optimistisch bzw. risikoscheu - risikofreudig sind,²⁾ kommt somit auch die Haltung des Individuums zur Ungewißheit, seine Ungewißheitspräferenz, in der Lösung des wirtschaftspolitischen Problems zum Ausdruck.³⁾ Von ihr wird es dann auch mit abhängen, welche Wirtschaftspolitik als zielkonform beurteilt wird.

Bei den verantwortlichen Politikern z.B. begründen die Ungewißheit über die Wirkungsprognose und die Gewißheit, daß die Opposition einen denkbaren Fehlschlag propagandistisch ausnützen wird, eine Präferenz für jene Entscheidungsregel, die dem Prinzip "keine Experimente" entspricht.⁴⁾ Gemäß dieser Haltung wird der wirtschaftspolitische Träger, um zu seiner bestmöglichen Lösung des wirtschaftspolitischen Problems zu gelangen, die jeweils größten Risiken (niedrigsten Zielverwirklichungsgrade) der verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten gegeneinander abwägen. Zielkonform (in bezug auf ein Einzelziel) wäre die Wirtschaftspolitik, bei der der geringste Zielverwirklichungsgrad, verglichen mit den geringsten Zielrealisierungsgraden aller anderen Lösungsvorschläge, noch am höchsten ist.

Der wissenschaftliche Berater, der frei von dem Druck der politischen Verantwortung ist, wird die Dinge unbefangener sehen. Er wird eher geneigt sein, bei jeder wirtschaftspolitischen Möglichkeit den nach sorgfältiger Prüfung der Umstände und aller bisherigen Erfahrung wahrscheinlichsten Wirkungsgrad anzugeben und ihn als jeweils beste Setzung im Hinblick auf die Ungewißheit zu deklarieren. Als zielkonform wird jetzt derjenige Eingriff oder Nichteingriff beurteilt, bei dem der wahrscheinlichste Zielverwirklichungsgrad (der aber noch einen Wert haben muß) relativ am größten ist. Da aber nun ohne weiteres vorstellbar ist, daß dieser Zielverwirklichungsgrad höher ist als der wahrscheinlichste Wirkungsgrad der Lösung gemäß der Risikopräferenz des verantwortlichen Poli-

1) Vgl. Gäfgen, G., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1963, S.135.

2) Vgl. ebenda, S.136. Die Wahl der Entscheidungsregel bedeutet dabei sicherlich eine Lücke, die die Möglichkeit für Normatives offen läßt, Vgl. Hutchison, T.W., Das Problem der systematischen Verknüpfung..., a.a.O., S. 15.

3) Man kann sagen, "that the various rules for action reflect various attitudes that might be taken toward the real world - optimism, pessimism, and the like." Bross, I.D.J., Design für Decision, New York 1953, S.110.

4) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.336. Gegenüber der Regierungspartei tendiert die Opposition zur "Risikofreudigkeit". Vgl. Hutchison, T.W., Das Problem der systematischen Verknüpfung..., a.a.O., S.7.

kers, wird der wissenschaftliche Gutachter von ihm mehr Mut fordern.

Das eben beschriebene Verfahren hat jedoch u. a. den Nachteil, daß die Wahrscheinlichkeitsgrade (Gewichte) der jeweils besten Setzungen nicht berücksichtigt werden. Es kann nur empfohlen werden, wenn die Gewichte der besten Setzungen nicht wesentlich voneinander abweichen.¹⁾ Man wird es daher als rational bezeichnen, wenn zur Vermeidung dieses Nachteils die mit Punkten bewerteten wahrscheinlichsten Grade der Zielverwirklichung gewichtet, d. h. mit den ihnen zugemessenen Graden der "subjektiven Wahrscheinlichkeit"²⁾ multipliziert werden. Die Punktwertung wird erforderlich, weil einmal eine Proportionalität zwischen dem Grad und dem Wert der Zielrealisierung nicht bestehen muß und zum anderen bei qualitativen Zielen der Wirkungsgrad ohne Wertung nicht auf den erforderlichen quantitativen Ausdruck gebracht werden kann. Zielkonform ist jetzt diejenige Wirtschaftspolitik, die den höchsten Multiplikationswert aufweist.

Da aber nach wie vor nur die wahrscheinlichste Setzung einer Alternative in die Abwägung eingeht, wird das Ergebnis immer noch fragwürdig bleiben, wenn die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Wirkungen bei den verschiedenen Maßnahmen erheblich differiert und die Möglichkeit eines schwerwiegenden Mißerfolges nicht ausgeschlossen werden kann. Zur Verdeutlichung des letzten Sachverhaltes denken wir etwa an die Empfehlung der Zentralbank an die Geschäftswelt, im Interesse der Inflationsverhütung die Investitionstätigkeit nicht weiter auszudehnen. Diese Maßnahme kann das Gegenteil bewirken, weil vielleicht in Erwartung einer befürchteten Kreditverteuerung und -verknappung die Investitionsnachfrage erst recht gesteigert wird. Rationales Vorgehen darf diesen Sachverhalt nicht ignorieren.

- 1) So ist es ohne weiteres denkbar, daß eine andere als die gewählte Maßnahme zwar einen etwas geringeren wahrscheinlichsten Zielverwirklichungsgrad aufweist, dafür aber einen bedeutend höheren Wahrscheinlichkeitsgrad besitzt.
- 2) "Die subjektive Wahrscheinlichkeit ist von der Häufigkeits-Wahrscheinlichkeit, die auch als statistische Wahrscheinlichkeit bezeichnet wird, begrifflich scharf zu trennen. Bei der subjektiven Wahrscheinlichkeit handelt es sich um die Glaubwürdigkeit einer Annahme, um den Grad des vernunftgemäßen Fürwahrhaltens. Im Gegensatz zur objektiven oder statistischen Wahrscheinlichkeit ist sie auch auf den Fall der echten Ungewißheit, bei dem es um einmalige Entscheidungen geht und keine hinreichend große Serie relevanter Beobachtungen aus der Vergangenheit vorliegen, logisch anwendbar." Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 321-Fußnote. Damit wird deutlich, daß bei der Erarbeitung der subjektiven Wahrscheinlichkeit dem Schätzungsurteil eine besondere Bedeutung zukommt. Es geht darum, "Entwicklungstendenzen abzuschätzen, die wirkenden Kräfte intuitiv zu erfassen und gegeneinander abzuwägen. Dabei ist es wahrscheinlich ebensowenig möglich, genau zu sagen, wie ein solches Schätzungsurteil erlangt werden kann, wie man zu beschreiben vermag, was für psychische Vorgänge sich vollziehen, wenn man einen Namen, der einem zunächst entfallen ist, ins Bewußtsein zurückruft." Jöhr, W. A./Kneschaurek, F., Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 423.

In solchen Fällen muß man schon, um alle relevanten Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die sog. mathematische Erwartung für jede Maßnahme bzw. Maßnahmengruppe berechnen. Hiernach werden für jeden Vorschlag die überhaupt für möglich gehaltenen positiven und negativen Zielrealisierungen mit Wertansätzen (Punkten) versehen, diese Wertansätze mit ihren Wahrscheinlichkeitsgraden multipliziert und die so erzielten Resultate addiert. Bestimmend für die zielkonforme Lösung ist jetzt der höchste Wert der mathematischen Erwartung.

Da bei diesem Verfahren alle Elemente für die Beurteilung einer Maßnahme gebührend beachtet werden, ist es gleichzeitig recht gut geeignet, die vielfältigen Meinungsverschiedenheiten in der wirtschaftspolitischen Diskussion deutlich zu markieren. So können z.B. Optimisten die Wahrscheinlichkeitsgrade oder die Werte möglicher Mißerfolge gering veranschlagen oder sogar ignorieren. Pessimisten werden diesen Risiken eher einen relativ hohen Wahrscheinlichkeitsgrad zuordnen oder sie so hoch bewerten, daß die betreffende Maßnahme an das Ende der Empfehlungsskala rückt oder überhaupt ausscheidet.

2. Zielkonformität als Gesamturteil

Wegen der Mannigfaltigkeit der anerkannten Ziele der Wirtschaftspolitik wird es keinen Zweck geben, der nicht zu irgendeinem anderen in Harmonie- oder Konkurrenzbeziehung steht. Deshalb erwächst bei der Ermittlung der Zielkonformität als Gesamturteil gegenüber der bisher angestellten Zweckmäßigkeitsüberlegung als Teilurteil eine zusätzliche Schwierigkeit daraus, daß bei der Abwägung der Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen nicht nur die Wirkungen auf das jeweilige Hauptziel, sondern auch auf die Nebenziele mitzubücksichtigen sind.

(1) Zunächst wollen wir wieder annehmen, daß keine Probleme aus der Ungewißheit resultieren.

Gemäß dem Idealtypus einer rationalen Wirtschaftspolitik ist nun diejenige Wirtschaftspolitik als zielkonform in bezug auf sämtliche Werte anzusehen,¹⁾ bei der die Vorteile im Bereiche der Hauptwirkung wie auch in dem der Nebenwirkungen gegenüber den Nachteilen der Nebenwirkungen den größten Vorsprung zeigen. Diesen "wirtschaftspolitischen Optimalpunkt" können wir nach Jöhr²⁾ als die "Schwelle des abnehmenden Nutzenüberschusses" bezeichnen, da die weitere Annäherung an das Hauptziel den Vorteils- bzw. Nutzenüberschuß vermindern müßte. Aus dieser ökonomischen Entscheidungslogik folgt mit anderen Worten der zwingende Rat, das betreffende Einzelziel nur solange zu verwirklichen, bis die marginalen Vorteile in bezug auf Hauptziel und komplementäre Nebenziele noch nicht durch die marginalen Nachteile in bezug auf konkurrierende Nebenziele aufgewogen werden.

Dort, wo Vor- und Nachteile der Wirtschaftspolitik sich gerade kompensieren, kann man von der "Schwelle des Schadenüberschusses"³⁾ sprechen. Bei Überschreitung dieses Punk-

1) Wir gehen wiederum von der einfachen Annahme aus, daß nur ein Ziel aus dem gesamten Zielsystem von der aktuellen Situation abweiche.

2) Vgl. Jöhr, W. A./Singer H. W., Die Nationalökonomie, a. a. O., S. 71.

3) Ebenda.

tes erfüllt sich Mephistos Warnung "Vernunft wird Unsinn, Wohltat Plage". Daß eine solche Grenze besteht, wird häufig vor allem von denjenigen übersehen, die das Ideal einer "konsequenten Wirtschaftspolitik" verfolgen. Es ergibt sich ganz deutlich der Rat, Erfolgszahlen in einem einzelnen Zweig der Wirtschaftspolitik nicht isoliert zu betrachten. "Diese Verabsolutierung materieller Erfolge auf Einzelgebieten ist die propagandistische Methode der autoritären Systeme; die erste Mondrakete ist für sie ein spektakulärer 'Erfolg', mag ihr Start auch mit harten Opfern der Bevölkerung an Verbrauchsgütern und Annehmlichkeiten des täglichen Lebens aller Art erkaufte worden sein. 'Erfolgsberichte dieser Art werden dem Sowjet- und Sowjetzonenbürger zum Überdruß in Planerfüllungs- und Überfüllungs-Prozentsätzen vorgerechnet; sie nehmen sich um so stolzer aus, je hartnäckiger die Aufwendungen, die dafür geleistet werden mußten, und ebenso alle Mißerfolge verschwiegen werden."¹⁾

Die bisherigen Überlegungen gelten entsprechend, wenn gleichzeitig mehrere Ziele von der aktuellen Situation abweichen. Am günstigsten im Hinblick auf sämtliche Ziele sind jetzt diejenigen Maßnahmen, bei denen sich die Vorteile der Haupt- und Nebenwirkungen gegenüber den Nachteilen der Nebenwirkungen am größten herausstellen. Eine bestmögliche Wirtschaftspolitik in diesem Sinne läge jedoch dann nicht mehr vor, wenn die Nebenwirkungen auf mögliche, bereits realisierte Ziele des Wertesystems vernachlässigt werden. Hier kann es sich nur um eine zielkonforme Lösung in bezug auf einen Ausschnitt aus dem gesamten Zielsystem handeln (= Teilurteil).

Hier könnte man nun - wie wir wissen²⁾ - einwenden, daß sich die Vor- und Nachteile ohne Wertungen nicht auf einen einheitlichen Wertausdruck bringen lassen. Andererseits haben wir aber auch erkannt, daß es falsch wäre, die Aufgabe der Wertung nur dem Politiker zu überlassen. Der wissenschaftliche Berater ist aufgrund seiner Kenntnisse - auch aufgrund seiner Unabhängigkeit von Interessengruppen - in besonderem Maße zur Wertung berufen.

Recht deutlich läßt sich schließlich die logische Struktur einer rationalen Mittelwahl mit Hilfe des aus der Theorie bekannten Instrumentariums der Indifferenzkurven geometrisch darlegen - wie am Beispiel antinomischer Ziele verbal gezeigt werden soll.³⁾ Dies setzt jedoch voraus, daß die konkurrierenden Ziele jeweils auf einen quantitativen Nenner gebracht werden können, das Zielsystem nur aus zwei Zwecken besteht⁴⁾

1) Schmölders, G., Erfolgsmaßstäbe neuzeitlicher Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 92.

2) Vgl. S. 32ff.

3) Vgl. hierzu vor allem die deutsche Fassung des Aufsatzes von Jöhr, W. A., Full Employment and Monetary Stability. An Application of Indifference Curves to the Solution of Economic Policy Problems, in: Money, Growth and Methodology, in Honor of J. Akermann, ed. by Hegeland, H., Lund 1961; deutsch: Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität. Ein Beitrag zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme mit Indifferenzkurven, in: Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a. a. O., S. 124 ff.; vgl. weiter derselbe, Art.: Wirtschaftspolitik, a. a. O., Sp. 804 f.; Kirschen, E. S., Benard, J., Besters, H., Blackaby, F., Eckstein, O., Faaland, J., Hartog, F., Morissens, L., Tosco, E., Economic Policy in our Time, General Theory, a. a. O., S. 260 ff.

4) Besteht das Zielsystem aus drei Zielen, ist eine stereometrische Darstellung erforderlich; die Berücksichtigung von mehr als drei Zielen ist nur noch in algebraischer Weise denkbar. Vgl. Jöhr, W. A., Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität, ..., a. a. O., S. 143.

und eine einigermaßen konkrete Vorstellung über die Wirkungszusammenhänge vorliegt.

Mit den Indifferenzkurven (Kurven gleichen Nutzens) läßt sich nun das normative Element der Ziele in die graphische Darstellung übertragen. Diese Kurven liegen in einem Koordinatensystem, in dem auf der Abszisse bzw. Ordinate die zunehmenden Verwirklichungsgrade der beiden Ziele (Haupt- und Nebenziel)¹⁾ abgetragen werden.

Je nach den Wertungen werden dabei die Kurven gleicher Wertschätzung einen ganz unterschiedlichen Verlauf nehmen.

Zwar ist es in der praktischen Wirtschaftspolitik so gut wie unmöglich, derart detaillierte und quantitativ formulierte Informationen über "gegebene Zielsetzungen" vom wirtschaftspolitischen Träger zu erlangen, jedoch kann der wissenschaftliche Berater seine eigene Wertvorstellungen in den Indifferenzkurven darlegen. "Seine Wertungen helfen um so mehr, je konkreter sie formuliert sind."²⁾

Welcher Punkt auf welcher Indifferenzkurve ist nun die zielkonforme Lösung als Gesamturteil?³⁾ Zur Beantwortung dieser Frage müssen wir zuvor noch die sog. Transformations- oder Möglichkeitskurve ermitteln. Sie zeigt, daß unter Berücksichtigung der faktischen Zusammenhänge den verschiedenen, wirtschaftspolitisch möglichen Realisierungen des einen Zieles jeweils eine bestimmte, höchstmöglich erreichbare Verwirklichung des anderen Zieles entspricht. In ähnlicher Weise wie die Transformationskurve in der Produktionstheorie darlegt, wie bei der Erzeugung von zwei Gütern und gegebener Betriebskapazität die schrittweise Ersetzung des einen Gutes durch das andere sich auf die produzierten Mengen der beiden Güter auswirkt, so vermag sie auch die Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Beeinflussung zweier antinomischer Ziele festzuhalten.

Der wirtschaftspolitisch günstigste Kompromiß wird jetzt durch jenen Punkt auf der Transformations- bzw. Möglichkeitskurve bestimmt, der auf der höchsten Indifferenzkurve liegt (Tangentialpunkt). Zielkonform ist demnach diejenige Maßnahme (bzw. Maßnahmenkombination), die gerade die dieser Konstellation entsprechenden Zielrealisierungen verursacht.

Nach den bisherigen Ausführungen haben wir eine Vorstellung davon gewonnen, wie schwierig es ist, eine gemäß unserer Aufgabenstellung bestmögliche Lösung zu finden. Die auftauchenden Abwägungsprobleme werden dabei grundsätzlich um so schwieriger sein, je zahlreicher die gegensätzlichen Ziele und je größer ihre Gegensätze sind. Gefördert wird diese Tendenz vor allem dadurch, daß die Interessenverbände einen maßgebenden Einfluß auf die staatliche Wirtschaftspolitik gewinnen und ihre gegensätzlichen Interessen zu maßgebenden Zielen der Wirtschaftspolitik erhoben werden. Dann wird aber auch immer häufiger in der praktischen Wirtschaftspolitik der Fall eintreten, daß infolge der Schwierigkeiten der Kompromißfindung wichtige Teilaufgaben unerledigt bleiben oder auf die "lange Bank" geschoben werden.

1) Werden zugunsten beider Ziele wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen, haben beide Werte den Charakter von Hauptzielen und auch den von Nebenzielen, wenn Nebenwirkungen auftreten.

2) Jöhr, W. A., Vollbeschäftigung und Geldwertsstabilität. ..., a.a.O., S. 144.

3) Wir müssen hierbei wohlgermerkt annehmen, daß das Zielsystem nur aus zwei Werten bestehe.

Daraus folgt, daß ein gewisses Mindestmaß von Gemeinsamkeit der wirtschaftspolitischen Wertvorstellungen eine wichtige Voraussetzung für das Zustandekommen einer zielkonformen Wirtschaftspolitik als Gesamturteil in ihren beiden Variationen¹⁾ ist. Grundsätzlich erreichen läßt sich diese Forderung durch eine Beschränkung der Anzahl der in das Zielsystem eingehenden Werte, da die Wahrscheinlichkeit der Verringerung von Zielkollisionen mit der Abnahme der Zahl der Zwecksetzungen potentiell zunimmt. Dies verlangt aber wiederum einen "starken" Staat, der fähig ist, die partikularen Interessen dem "Gesamtwohl" unterzuordnen.

(2) Jetzt wäre es nur noch notwendig, die besonderen Probleme der Entscheidungsfindung bei Ungewißheit ausdrücklich zu berücksichtigen. Hierauf brauchen wir jedoch nicht mehr einzugehen, da die zu diesem Fragenkreis bereits an einem isolierten Ziel angestellten Überlegungen auch bei Beachtung der Nebenziele gelten.

Hieraus folgt aber auch, daß sich die erwähnten Probleme häufen. So wird es z.B. im einfachsten Fall einer zielkonformen Wirtschaftspolitik im Hinblick auf sämtliche Ziele bei der Entscheidung auf der Basis der mathematischen Erwartung u. a. nicht nur notwendig, die überhaupt für möglich gehaltenen Zielverwirklichungsgrade des einen Hauptzieles, sondern auch gleichzeitig die der Nebenziele in Betracht zu ziehen.²⁾ Zielkonform ist dann diejenige Wirtschaftspolitik, die auch unter Einbeziehung der Nebenwirkungen den höchsten Rechnungswert der mathematischen Erwartung erreicht.

Damit wird aber nochmals ganz deutlich, daß über die Zweckmäßigkeit der Wirtschaftspolitik bei gegebener Werte- und Ungewißheitspräferenz nur ein Wahrscheinlichkeitsurteil abgegeben werden kann; allein schon wegen der notwendig werdenden Schätzungsurteile können verschiedene Nationalökonomien zu voneinander abweichenden Lösungen der wahrscheinlich besten Wirtschaftspolitik gelangen, die trotzdem einen gleich hohen Grad von wahrscheinlicher "Richtigkeit" haben.

1) Vgl. S. 30f.

2) Werden gleichzeitig mehrere Ziele angestrebt, weil diese mit der aktuellen Situation kollidieren, so sind analog erstens die möglichen Realisierungsgrade dieser Werte (als Ergebnis der jeweiligen Hauptwirkung und denkbarer Nebenwirkungen) und zweitens die durch Nebenwirkungen verursachten möglichen Verwirklichungsgrade jener Ziele, die keinen Widerspruch zur vorgefundenen Lage zeigen, einzukalkulieren.

BERÜCKSICHTIGUNG DES PRINZIPS DER SYSTEMKONFORMITÄT

A. Das Problem

I. Terminologische Vorüberlegungen

1. Nähere Bestimmung des Ordnungs- und Systembegriffs

Mit der ordnungspolitischen Fragestellung beginnt die moderne Nationalökonomie.¹⁾ Sie steht hier vor dem Problem der Lenkung der Güterströme. "Von der Wirtschaftsordnung hängt es ab, wie die einzelnen Pläne und Handlungen ineinander greifen, wie die Tätigkeiten der Betriebe und Haushaltungen sich zusammenfügen, welche Bedürfnisse befriedigt werden, wie überhaupt die Lenkung stattfindet."²⁾

(1) Folgen wir dem Vorgehen Euckens³⁾, so bestehen zur Lenkung des Wirtschaftsprozesses nur zwei reine Ordnungsprinzipien; die "Verkehrswirtschaft"(Marktwirtschaft) und die "Zentralgeleitete Wirtschaft" (Zentralverwaltungswirtschaft). Eucken sieht den täglichen Wirtschaftsablauf und fragt: Wer macht den Plan oder wer macht die Pläne? Die Antwort lautet; entweder der Staat für alle oder die einzelnen Wirtschaftssubjekte für sich selbst. Entsprechend ergeben sich die beiden idealtypischen Ordnungsformen der Zentralverwaltungs- und Marktwirtschaft.⁴⁾ Beide koordinieren bzw. lenken jedoch die verschiedenen Tätigkeiten der einzelnen Wirtschaftssubjekte auf unterschiedliche Weise. In der zentral gelenkten Volkswirtschaft erfolgt die Koordination ausschließlich durch das Prinzip der durchgängigen und direkten Subordination einzelwirtschaftlicher Handlungen unter die Dispositionen der Lenkungsspitze. Da die Koordinierung aller wirtschaftlichen Tätigkeiten durch die Zentrale im voraus bis ins einzelne festgelegt wird, kann man mit Giersch⁵⁾ von einem "ex-ante-Abstimmungsmechanismus" sprechen.

1) Vgl. Preiser, E., Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung, Göttingen 1955, S. 51.

2) Eucken, W., Das ordnungspolitische Problem, in: Ordo, Bd.I (1948), S.61 f.

3) Vgl. derselbe, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7., durchges.Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S.79.

4) Es ist also keineswegs so, daß in der Marktwirtschaft nicht geplant wird. Da der Gedanke der Planmäßigkeit von dem Begriff der Wirtschaft nicht zu trennen ist, kann der Begriff der Planwirtschaft auch nicht mit einer bestimmten Wirtschaftsordnung gleichgesetzt werden. Wohl aber gibt es verschiedene Formen der Planwirtschaft; pointierter ausgedrückt, in den verschiedenen Wirtschaftsordnungen werden die Pläne in unterschiedlicher Weise aufgestellt. Die Verwendung des vielgebräuchlichen Begriffs der Planwirtschaft ist daher ohne Bezeichnung der jeweils gemeinten besonderen Ordnungsform irreführend und sollte vermieden werden. Vgl. Hensel, K.P., Studie über Planwirtschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S. 182 f.

5) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.158.

Demgegenüber werden in der Marktwirtschaft die ökonomischen Handlungen der selbständigen, nicht weisungsgebundenen Wirtschaftssubjekte auf dem Markt mittels der Preisbildung als Koordinationsmedium¹⁾ aufeinander abgestimmt. Die Koordinationsfunktion wird im einzelnen in der Weise erfüllt, daß bei mangelnder Übereinstimmung zwischen den Plänen der einzelnen Wirtschaftssubjekte die einen positive Überraschungen erleben und bestrebt sind, sie auszunutzen, während die anderen negative Überraschungen erleben, die sie in Zukunft zu vermeiden suchen. Da in diesem Fall die wirtschaftlichen Tätigkeiten nachträglich auf dem Markt koordiniert werden, erfolgt die Abstimmung gewissermaßen durch einen "ex-post-Mechanismus"²⁾.

Im Rahmen der Verkehrswirtschaft ist jedoch die Begegnung von Angebot und Nachfrage am Markt in verschiedenen Formen möglich. Daher läßt der Terminus "Marktwirtschaft" als Oberbegriff entsprechende Unterformen zu.³⁾ In Anlehnung an Eucken⁴⁾ lassen sich - grob gesprochen - zwei marktwirtschaftliche Lenkungsmethoden unterscheiden, die der Lenkung durch staatliche Zentralstellen gegenübergestellt werden: Steuerung von Angebot und Nachfrage durch Gruppen und durch Wettbewerb. Die Lenkung durch Gruppen, auch als Prinzip des organisierten Interessenausgleichs bezeichnet, kann jedoch gemäß den bisherigen Überlegungen nicht als dritter reiner Ordnungstyp aufgefaßt werden. Die Koordination auf dem Wege über die Vereinbarung zwischen beteiligten Interessengruppen läßt sich aus Euckenscher Sicht logisch nur als ein Unterfall der marktwirtschaftlichen Ordnung verstehen. Es handelt sich hier nicht um eine Ausschaltung des Marktes schlechthin, sondern nur um eine Zurückdrängung des Wettbewerbs.⁵⁾

(2) Da sich nun die beiden denkbaren Ordnungsprinzipien in der Realität nicht "rein", d.h. ohne Anleihen beim entgegengesetzten Prinzip zu machen, verwirklichen lassen, stellen die zahlreichen Möglichkeiten der realen Wirtschaftsordnung stets Mischungen aus beiden Bauelementen dar.⁶⁾ Kein Nationalökonom von Ansehen hat je ernstlich das Prinzip des "Laissez-faire" im wörtlichen Sinne verteidigt. Sie haben alle gesehen, daß das Funktionieren einer "freien" Wirtschaft ganz bestimmte Aktionen des Staates voraussetzt.⁷⁾ Wenn aber der Staat zu diesem Zweck auch nur die allereinfach-

1) Vgl. Kloten, N., Art.: Marktwirtschaft, Staatslexikon, 6., völlig neu bearb. u. erw. Aufl., Bd. 5, Freiburg 1960, Sp. 558.

2) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 158.

3) Vgl. Böhm, F., Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, in: Ordo, Bd. III (1950), S. XXX; Wessels, T., Die Grundprinzipien der Marktwirtschaft, in: Der Wettbewerb in der Grundstoffindustrie, Hamburg-Darmstadt 1955, S. 14; Preiser, E., Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung, a.a.O., S. 57.

4) Vgl. Eucken, W., Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: Ordo, Bd. II (1949), S. 19.

5) Vgl. Neuhauser, G., Die wirtschaftspolitische Konzeption als Problem der theoretischen Wirtschaftspolitik, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 46.

6) Vgl. Halm, G.N., Wirtschaftssysteme - Eine vergleichende Darstellung, Berlin 1960, S. 23; Miksch, L., Die sittliche Bedeutung der inneren Koordination, in: Ordo, Bd. III (1950), S. 30.

7) Vgl. Hayek, F.A., Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Ordo, Bd. VI (1954), S. 3.

sten Ziele verfolgt, wie Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Feuerwehr und dergleichen mehr, ist die bloße Größe des Staates allein ein Faktor auf dem Markt, der einen nicht geringen Einfluß ausübt.¹⁾

Entsprechende Überlegungen gelten für die zentral geleitete Wirtschaftsordnung. Schon wegen des existentiellen Minimalbedarfs an Freiheit, dessen Unterschreitung sehr rasch die "soziale Bruchgrenze"²⁾ offenbar werden läßt, wird eine gewisse Auflockerung der totalen Subordination notwendig.

Unter dem marktwirtschaftlichen System verstehen wir jetzt eine dualistische (reale) Wirtschaftsordnung, in welcher das Wirtschaftsgeschehen überwiegend durch die privaten Wirtschaftspläne bestimmt und durch die Marktpreisbildung koordiniert bzw. gelenkt wird; unter dem System der Zentralverwaltungswirtschaft andererseits eine reale Wirtschaftsordnung, in der ein staatlicher Zentralplan bei Ausschaltung der freien Preisbildung auf den Märkten für die Determinierung des Wirtschaftsablaufs entscheidend ist.

2. Die Fragestellung der Konformitätsprüfung

(1) Hat man sich, wie wir unterstellen, grundsätzlich für das primär wettbewerbsgesteuerte System der Marktwirtschaft entschieden, so müssen die wirtschaftspolitischen Maßnahmen im historischen Moment auch unbedingt danach beurteilt werden, ob sie systemkonform bzw. - inkonform wirken. Systemkonform wären alle die Maßnahmen, die in der aktuellen Situation der Vorstellung des funktionsfähigen Wettbewerbs als dominierenden Ordnungsprinzips nicht widersprechen; wir können auch sagen, mit der Vorstellung des funktionsfähigen Wirtschaftssystems vereinbar sind, das gerade dadurch gekennzeichnet ist, daß sich alle Wirtschaftspolitik mit dem funktionsfähigen Wettbewerb als grundlegendem Ordnungsprinzip vereinbaren läßt.

Sollte sich nun bei der Konformitätsprüfung herausstellen, daß bestimmte Maßnahmen als systemwidrig einzustufen sind, so dürfen sie jedoch nur dann zugelassen (erwogen) werden, wenn ihnen die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung nicht entgegensteht, d.h. die Vorentscheidung zwar verlangt, daß die Wirtschaft eindeutig durch den Wettbewerb gelenkt werden soll, aber das dominierende Ordnungsprinzip nicht in allen Fällen absolut verbindliche Norm (Maßstab, Leitbild) ist. Die hier vertretene Grundauffassung, daß es bei der Prüfung der Systemkonformität um die Frage gehe, ob und wie weit sich die wirtschaftspolitischen Alternativen mit einer bestimmten Ordnungskonzeption (als prägendem Bauelement des Wirtschaftssystems) vertragen, wird bestätigt, wenn wir einige - wenn auch teilweise voneinander abweichende - Definitionen des Konformitätsprinzips aus dogmenhistorischer Sicht betrachten. Dabei ist es unerheblich, wenn das Konformitätskriterium sprachlich anders gefaßt ist, sofern nur sachlich prinzipiell das Gleiche gemeint ist, d.h. die dargelegte Problemstellung den maßgeblichen Gesichtspunkt darstellt.

1) Vgl. Morgenstern, O., Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, a.a.O., S. 30.

2) Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen (im folgenden als 'Zur Frage der Systemkonformität' zitiert), in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, a.a.O., S. 222.

(2) Zum ersten Mal taucht das Gegensatzpaar "konform - nichtkonform" 1937 in Röpke's Buch "Die Lehre von der Wirtschaft"¹⁾ auf. Er fordert von der Wirtschaftspolitik: "Bei allen Maßnahmen wird sie auf strengste zwischen solchen unterscheiden, die unserem Wirtschaftssystem gemäß sind (konformen), und solchen, die seiner Struktur zuwiderlaufen (nichtkonformen), und die ersteren mit derselben Entschiedenheit bevorzugen, mit der wir Methyllalkohol zugunsten des Äthylalkohols zurückweisen. Das bedeutet, daß sie möglichst den indirekten, organischen Weg der Beeinflussung, nicht den direkten der Dekretierung einschlagen wird, und das heißt, daß sie alle Maßnahmen der Wirtschaftspolitik nach Möglichkeit aus dem Felde der Preisbildung herausverlegen und sie entweder davor oder dahinter schalten wird."²⁾ Die 1929 von Röpke³⁾ noch unscharf formulierten "Maximen rationeller Intervention" hatten sich damit zum Konformitätsprinzip verdichtet. Während er damals als Kriterium für die Beurteilung einer Maßnahme vor allem "die Tiefe des Eingriffes, die wieder davon abhängt, ob die wesentlichen oder weniger wesentlichen Seiten der privaten Wirtschaftstätigkeit getroffen werden"⁴⁾ (sog. quantitativer Aspekt des Mitteleinsatzes), angeführt hatte, tritt jetzt (1937) die Beurteilung nach der Qualität in den Vordergrund, d.h. der Versuch, die Mittel ihrer Art nach einzuteilen.⁵⁾ In konsequenter Verfolgung dieser Linie beabsichtigt Röpke 1942 in seinem Buch "Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart"⁶⁾ ausdrücklich, "über das bloße Kriterium des Maßes hinauszukommen und die Scheidelinie in der Qualität der Intervention selbst zu suchen."⁷⁾ "Konform sind solche Interventionen, die die Preismechanik und die dadurch bewirkte Selbststeuerung des Marktes nicht aufheben, sondern sich ihr als neue 'Daten' einordnen und von ihr assimiliert werden, nichtkonform solche, die die Preismechanik lahmlegen"⁸⁾.

Die von Röpke entwickelte Begriffsbildung der konformen und nichtkonformen Maßnahmen wurde in der Folgezeit von anderen Autoren übernommen und dabei terminologisch und inhaltlich abgewandelt. So sprach Küng 1941 "von systemfremden und systeman-

1) Vgl. Röpke, W., Die Lehre von der Wirtschaft, Wien - Berlin 1937 (im folgenden wird nach der 7., veränd. Aufl., Erlenbach - Zürich - Stuttgart 1954 zitiert).

2) Ebenda, S. 299.

3) Vgl. derselbe, Art.: Staatsinterventionismus, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Ergänzungsband, Jena 1929, S. 866.

4) Ebenda, S. 864.

5) Vgl. Dörge, F.-W., Der neuliberale Interventionismus im Wandel zweier Jahrzehnte (im folgenden als 'Der neuliberale Interventionismus' zitiert), in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4.Jg. (1953), S. 725 ff; Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S. 211 ff.

6) Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach - Zürich 1942 (im folgenden wird nach der 5., veränd. Aufl., Erlenbach - Zürich 1948 zitiert).

7) Ebenda, S. 259.

8) Ebenda.

gepaßten Eingriffen in den Mechanismus der Marktwirtschaft"¹⁾. Stackelberg unterschied 1943 - wie aus seinem 1949 posthum erschienenen Aufsatz hervorgeht ²⁾ - zwischen "systemgerechten" und "systemwidrigen" Mitteln.³⁾ Müller - Armack prägte 1947 - soweit feststellbar⁴⁾ - zuerst den Begriff der "marktgerechten" Maßnahmen,⁵⁾ ein Jahr später den Ausdruck "marktkonform"⁶⁾, den er dann 1950 benutzte, um den konformen Interventionismus bei Röpke zu kennzeichnen.⁷⁾

3. Prüfung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums unter dem Konformitätsprinzip

(1) Aus den dargelegten Begriffsfassungen des Konformitätsprinzips wird erkennbar, daß sie sich ausschließlich auf das marktwirtschaftliche System beziehen, obwohl das Konformitätskriterium logischerweise auch auf ein zentralverwaltungswirtschaftliches System angewendet werden kann. Das Beurteilungskriterium stellt in seiner generellen Fassung ein inhaltsleeres Formalprinzip dar, das erst durch den Bezug auf eine konkrete wirtschaftspolitische Ordnungsvorstellung materialen Gehalt bekommt. Da das Konformitätsprinzip für eine umfassende Instrumentenlehre zu eng ist, wenn es nur im Hinblick auf das marktwirtschaftliche System gesehen wird, kommt es darauf an, dieses Kriterium auf die möglichen Wirtschaftssysteme anzuwenden.⁸⁾

Im Hinblick auf nichtmarktwirtschaftliche Systeme ist das Konformitätsprinzip zuerst von Eucken⁹⁾ gesehen worden. Er¹⁰⁾ schreibt: "Würde die Gesamtentscheidung zu -

- 1) "Als systemangepaßt möchten wir dabei jene Maßnahmen bezeichnen, die die endogenen Kräfte der Volkswirtschaft selbst steigern, umlenken oder hemmen, aber nicht am Wirken verhindern wollen, die auf die Preiskonstituenten Einfluß nehmen und nicht unmittelbar auf den Preis als Resultat derselben, die die marktwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten als solche anerkennen und sie nur ihren Zwecken dienstbar zu machen versuchen, ohne die gesetzten Grenzen zu mißachten." Küng, E., Der Interventionismus, a. a. O., S. 233.
- 2) Vgl. Stackelberg, H., Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, in: Ordo, Bd. II (1949), S. 200.
- 3) "Systemgerecht für die Verkehrswirtschaft sind nun alle Mittel und Maßnahmen, die das Rechnungsgefüge der Normalpreise (Preise, die sich entsprechend der vollständigen Konkurrenz bilden würden; der Verf.) nicht stören." Ebenda, S. 201.
- 4) Vgl. Tüchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 214.
- 5) "Wir können als marktgerecht all jene wirtschaftspolitischen Maßnahmen bezeichnen, die die Funktion einer variabel gehandhabten Wirtschaftsrechnung nicht gefährden." Müller-Armack, A., Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947, S. 93.
- 6) Derselbe, Die Wirtschaftsordnungen sozial gesehen, in: Ordo, Bd. I (1948), S. 152.
- 7) Vgl. derselbe, Deutung unserer gesellschaftlichen Lage. Zu Wilhelm Röpkes Trilogie, in: Ordo, Bd. III (1950), S. 265 f.
- 8) Vgl. Tüchtfeldt, E., Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik..., a. a. O., S. 59.
- 9) Vgl. Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen - Zürich 1952 (im folgenden wird nach der 2., unveränd. Aufl., 1955 zitiert).
- 10) Ebenda, S. 305 f.

gunsten einer Wirtschaftsordnung des zentralverwaltungswirtschaftlichen Typs fallen, so wäre das Prinzip der offenen Märkte oder der Haftung oder ... ohne Sinn. Konform sind der Zentralverwaltungswirtschaft zentrale Anweisungen über Berufsausübung und Dienstverpflichtung, Gründung von Außenhandelsmonopolen, Erlaß von Einfuhrverboten, Rationierungen, Lizenzen usw."

Danach wurde die allgemeine Bedeutung des Konformitätskriteriums vor allem von Seraphim¹⁾ und Thalheim²⁾ hervorgehoben.

(2) Das Konformitätsprinzip ist im Hinblick auf den "wirtschaftspolitischen Werkzeugkasten" nur dann umfassend anwendbar, wenn sich anhand dieses Kriteriums sämtliche wirtschaftspolitischen Instrumente auf ihre Vereinbarkeit mit einem bestimmten Wirtschaftssystem prüfen lassen. Demnach kann es nicht befriedigen, wenn das obige Prinzip möglicherweise nur eine Eingriffsregel für bestimmte wirtschaftspolitische Alternativen darstellt. Eine solche verengte Fassung gibt Röpke in seinem Buch "Civitas Humana"³⁾, wo er unter dem Konformitätskriterium nur die Marktpolitik - im Gegensatz zur Rahmenpolitik der Marktwirtschaft - prüfen will. Der Einsatz rahmenpolitischer Maßnahmen wird von dem so gefaßten Prinzip nicht erfaßt. Hier ist die eigentliche Verwendung des Begriffs der sog. "Marktkonformität" angebracht, der in seiner strengen Fassung nichts anderes als nur eine wirtschaftspolitische Regel für den Eingriff in den Markt darstellt.⁴⁾ Demgegenüber benützt Röpke in seiner "Gesellschaftskrisis der Gegenwart" den Begriff deutlich in seiner weiten Fassung, d.h. anwendbar für rahmenpolitische und marktpolitische Eingriffe im Hinblick auf das marktwirtschaftliche System. Beispielsweise sieht er sich noch durchaus im Bereich einer konformen Wirtschaftspolitik, wenn in bestimmten Fällen die Übernahme von Privatbetrieben durch die öffentliche Hand erfolgt.⁵⁾

1) Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Göttingen 1955, S. 318 ff.

2) Vgl. Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik (im folgenden als 'Zum Problem der Einheitlichkeit' zitiert), in: Festgabe für G.Jahn, hrsg. v. Muhs, K., Berlin 1955, S. 577 ff.

3) Vgl. Röpke, W., Civitas Humana, Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, 3., veränd. Aufl., Erlenbach - Zürich 1949, S. 76 ff.

4) Vgl. Watrin, Ch., Zur Diskussion um das Problem der Marktkonformität, in: Wirtschaftspolitische Chronik, H.1 (1957), S.48 f. Wie Tuchtfeldt, E. (Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S.212 f.) feststellt, hat Röpke selbst den Ausdruck "marktkonform" niemals verwendet, und nicht wenige Autoren haben ihm den Gebrauch dieses Begriffes einfach unterstellt.

5) Vgl. Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S.307; An dieser Stelle ist noch auf den obigen Ausdruck einer "marktgerechten" Wirtschaftspolitik bei Müller-Armack, A. (Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, a.a.O., S.93) hinzuweisen. Der Autor verwendet zwar den nach unserer Terminologie verengten Begriff, bringt jedoch seine allgemeine Bedeutung zum Ausdruck, wenn er die marktgerechten Eingriffe als einen "Kreis sichernder, fördernder, steuernder, antreibender und bremsender wirtschaftspolitischer Maßnahmen" (ebenda, S.94) umschreibt, "deren die Marktwirtschaft bedarf, um ihre volle Funktionsfähigkeit zu gewinnen." Ebenda.

Da das Marktgeschehen auch indirekt durch die rechtlich-organisatorischen Randbedingungen wesentlich beeinflusst wird - vor allem Eucken¹⁾ hat durch seine Unterscheidung von "konstituierenden" und "regulierenden" Prinzipien dargelegt, daß es für die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Lenkungselements entscheidend darauf ankommt, die Randdaten richtig zu setzen -, wird es notwendig, sämtliche Eingriffe unter dem gegenüber der Marktkonformität erweiterten Begriff der Systemkonformität zu prüfen.

Erfolgt seine Anwendung auf qualitative Instrumente, so kann von "Ordnungskonformität", auf quantitative Mittel von "Prozeßkonformität" gesprochen werden.²⁾ Die interdependenten Beziehungen zwischen Rahmen und Ablauf dürfen jedoch nicht außer acht bleiben.

II. Das eigentliche Anliegen des Prinzips der Systemkonformität

1. Die historischen Erfahrungen

Die tiefere Erkenntnis nun, daß jeder konkreten Wirtschaftspolitik, die wirklich Erfolg haben will, eine klare Entscheidung für ein Ordnungsprinzip (und damit Wirtschaftssystem) vorausgehen muß, verdanken wir den schlechten Erfahrungen mit dem regellosen Interventionismus früherer Jahrzehnte.³⁾ Betrachten wir daher zur besseren Verdeutlichung zunächst die historischen Konstellationen.

(1) Erstens ist auf den sog. punktuellen Interventionismus im eigentlichen Sinne hinzuweisen, wie er seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts bis in die zwanziger Jahre unseres Jahrhunderts hinein in den großen Industrieländern betrieben wurde. Die getroffenen Eingriffe⁴⁾ wurden in erster Linie durch die besonderen Probleme der einzelnen Wirtschaftssektoren ausgelöst und geprägt. "Notstände und Herausforderungen wurden mit partiellen, unzusammenhängenden, bald einander widersprechenden Maßnahmen beantwortet."⁵⁾ Jedoch waren die Interventionen noch vergleichsweise "wenig intensiv", so daß der marktwirtschaftliche Ordnungsmechanismus seine Funktion selbst herbeiführen konnte. "Der Markt war faktischer Regulator, nicht aber bewußtes Leitbild

1) Vgl. Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 254 ff.

2) Vgl. Tuchteldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 219.

3) "Die ordnungspolitische Gesamtentscheidung hat also vor den einzelnen wirtschaftspolitischen Handlungen zu stehen - wenn überhaupt sinnvolle Wirtschaftspolitik getrieben werden soll. Dies ist - wie sich zeigte - eine Forderung, die sich aus wirtschaftspolitischer Erfahrung und nicht etwa aus einer Doktrin ergibt." Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 250.

4) Es erfolgte Industrie-(Zoll-)politik, daneben Agrarpolitik, Verkehrspolitik und auch schon Sozialpolitik.

5) Schiller, K., Einige Bemerkungen über Modelltheorie und Wirtschaftsgestaltung, a. a. O., S. 275.

der Hergänge.¹⁾

Zweitens wurde mit dem seit der Weltwirtschaftskrise einsetzenden Zeitalter der sog. "Wirtschaftspolitik der Experimente" (Eucken), das bis in die Wiederaufbauperiode nach dem 2. Weltkrieg hineinreicht, das Wirtschaftsgeschehen mehr oder weniger vom Staat bestimmt. Regelmäßig waren aber die umfassenden Wirtschafts- und Sozialprogramme (New Deal, Beveridge-Plan usw.) "improvisiert"; sie waren "meist nicht vorher im einzelnen durchdacht, um später konsequent durchgeführt zu werden."²⁾ Der Glaube an die Wirksamkeit der großen Gegenwartsprogramme und ihrer Apparaturen zerstörte in vielen Fällen die noch vorhandenen Kräfte der inneren Koordination des Marktes fast vollständig. "Nach robusten Reformen besinnt man sich im besten Fall dann später und tastet auf eine Art von Gleichgewicht zwischen Mitteln der äußeren und inneren Koordination hin."³⁾

(2) Wie aus den Ausführungen hervorgeht, hat die aufgezeigte Wirtschaftspolitik den erheblichen Nachteil - prinzipiell gelten aber die gemachten Erfahrungen in ihrer Tendenz für jede praktische Wirtschaftspolitik -, daß sie die Koordinierung verschiedener Maßnahmen und die Zusammenhänge der wirtschaftlichen Größen nicht oder nur ungenügend in Rechnung stellt. Die Folge ist, daß als Einzelmaßnahmen gedachte Eingriffe⁴⁾ vielfach eine lange Kette anderer Maßnahmen nach sich ziehen, weil unvorhergesehene negative Neben- und Fernwirkungen wegen der Nichtbeachtung des wirtschaftlichen Reaktionsgefüges an allen möglichen Stellen der Volkswirtschaft auftreten. Das ist der Fall, weil die Interventionen "punktuell, d.h. ohne Rücksicht auf die Interdependenz geplant werden."⁵⁾ Man greift an einzelnen Stellen des Wirtschaftsgeschehens ein, an Punkten, die "schmerzen", wo sich eine Beschwerde, eine Störung am offensichtlichsten äußert, ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen Gesamtzusammenhang und die Behandlungserfordernisse, die dieser nötig machen würde und diesem angemessen wären; es wird an Einzelsymptomen herumkuriert und nicht gegen die eigentlichen Ursachen vorgegangen.

1) Schiller, K., Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 12.

2) Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 56.

3) Schiller, K., Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O. S. 13.

4) "This tendency is to some extent based on the belief that there is a one-to-one correspondence between targets and instruments, that is, that each instrument has to serve one special target." Tinbergen, J., Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 49. Hier handelt es sich dann um die von uns herausgestellte Zielkonformität als Teilurteil, die gerade dadurch gekennzeichnet ist, daß sie relevante Nebenwirkungen außer acht läßt; mit der Folge, daß sich verschiedene gleichzeitig eingesetzte Maßnahmen widersprechen.

5) Böhm, F., Freiheitsordnung und soziale Frage, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, hrsg. v. Kosiol, E. u. Paulsen, A., H. 2, Berlin 1953, S. 89.

Vor allem werden nicht die interdependenten Ordnungszusammenhänge erkannt. "Mit der Ordnungs-idee, die Walter Eucken noch während des Krieges konzipierte, tauchten Zusammenhänge auf, die lange unbeachtet geblieben waren. Sie hatten wirtschaftspolitisch eine große Bedeutung."¹⁾ Mit aller Schärfe wird dargelegt, daß es innerhalb einer konkreten Wirtschaftsordnung kein partikulares Geschehen geben kann, vielmehr alles, was geschieht, selbst beeinflusst ist und seinerseits wiederum auf anderes einwirkt. Daher muß auch rationale Wirtschaftspolitik berücksichtigen, daß die Wirkung jedes politischen Aktes von der jeweiligen konkreten Wirtschaftsordnung, in der er erfolgt, abhängt.²⁾

Die Einsicht in die allseitige Interdependenz der Ordnungen und Prozesse, wie überhaupt das "Denken in Ordnungen", sind als Erkenntnisse von grundlegendem Charakter feste Bestandteile der Theorie der Wirtschaftspolitik.³⁾

Dieser Aspekt befähigt uns zu erkennen, daß mit der Häufung punktueller Interventionen der fehlende Einklang der verschiedenen Ordnungsprinzipien immer deutlicher wird, ein Widerstreit, der sowohl die Funktionsbedingungen des marktwirtschaftlichen Lenkungs- und Koordinationsprinzips mindert als auch immer erneut zu Teilordnungen gesetzlich regulativer Art verleitet (Sonderaktionen für bestimmte notleidende Wirtschaftszweige).

2. Die Forderung nach widerspruchsfreier Wirtschaftspolitik als Konsequenz

Vor allem Eucken wandte sich gegen die aufgezeigte wirtschaftspolitische Fehlentwicklung: "So falsch es wäre, den historischen Moment mit seinen besonderen Machtkonstellationen und Imponderabilien zu vernachlässigen, so gefährlich wäre es, auf grundsätzliche Überlegungen zu verzichten und in den verhängnisvollen Fehler der Vergangenheit mit ihrer punktuell-ungrundsätzlichen Wirtschaftspolitik zurückzufallen. Wer da meint, man könne Handelspolitik, Preispolitik, Patentpolitik, Agrarpolitik und überhaupt Wirtschaftspolitik punktuell und unter den Eindrücken des Tages treiben, irrt - wie wir wissen - völlig."⁴⁾ Dieser "ungrundsätzliche Punktualismus" macht "die Wirtschaftspolitik zu einem Chaos unzusammenhängender oder widerspruchsvoller Maßnahmen."⁵⁾

(1) Unter dem Eindruck dieser praktischen Erfahrung zeigt sich jetzt der entscheidende Vorteil der an einer ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung orientierten Wirtschaftspolitik; Indem die Wirtschaftspolitik im konkreten Fall auf ein in sich konsistentes ordnungspolitisches Leitbild abgestimmt ist, erfolgt eine systematische Koordinierung aller Maßnahmen unter einem einheitlichen Konzept, wodurch verhindert wird, daß sich die verschiedenen wirtschaftspolitischen Akte infolge einer unzureichen-

1) Beckerath, E., Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 34.

2) "Der Gesamtzusammenhang des Wirtschaftsprozesses macht es nötig, jeden wirtschaftspolitischen Akt im Zusammenhang mit dem Gesamtprozeß und seiner Lenkung, also mit der Wirtschaftsordnung, zu sehen... Die gleichen wirtschaftspolitischen Akte bedeuten je nach der Art der Wirtschaftsordnung verschiedenes." Eucken, W., Das ordnungspolitische Problem, a.a.O., S. 65.

3) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Theorie der Wirtschaftspolitik..., a.a.O., S. 186.

4) Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 251.

5) Ebenda. -im Original kein Sperrdruck.

den Berücksichtigung der ordnungspolitischen Interdependenzen widersprechen. Daher kann man auch das eigentliche Anliegen des Prinzips der Systemkonformität in der Verwirklichung einer einheitlichen oder widerspruchsfreien Wirtschaftspolitik sehen. Mit dem Konformitätsprinzip wird sodann eine neue und vertiefte Formulierung des als gesichert geltenden Grundsatzes der Einheitlichkeit oder Widerspruchslosigkeit der Wirtschaftspolitik angestrebt.¹⁾

Da wir nun die Verwirklichung widerspruchsfreier Wirtschaftspolitik im zweiten Teil der Arbeit als wichtige Voraussetzung einer bestmöglichen (zielkonformen) Wirtschaftspolitik im Hinblick auf sämtliche maßgebenden Ziele erkannt haben,²⁾ muß die Wirtschaftspolitik bei rationalem Vorgehen auch von ordnungspolitischen Vorausplanungen ausgehen.

Hier erhebt sich allerdings die Frage, ob die ordnungspolitische Vorentscheidung stets für ein System, in dem alle Wirtschaftspolitik mit dem grundlegenden Ordnungsprinzip in Einklang zu stehen hat, fallen muß. Da auch eine Grundsatzentscheidung denkbar ist, in der Abweichungen vom jeweiligen Ordnungsprinzip in begrenztem Umfang zugelassen werden, stellt sich das Problem, ob sich dann noch im konkreten Fall die Interdependenz in so ausreichendem Maße "in den Griff bekommen" läßt, daß eine widerspruchsfreie Wirtschaftspolitik als erkannte Voraussetzung für ein zielkonformes Vorgehen als Gesamturteil durchsetzbar ist. Mit dieser Frage werden wir uns daher an anderer Stelle noch zu beschäftigen haben.

Die Erkenntnis, daß die konkrete Wirtschaftspolitik eine grundsätzliche ordnungspolitische Vorstellung berücksichtigen muß, fand in der Konzeption der "Sozialen Marktwirtschaft" praktische Anwendung. Sie baut "auf der in der Forschung der letzten Jahrzehnte gewonnenen Einsicht auf, daß Wirtschaftspolitik ohne eine klare Entscheidung für ein Koordinierungsprinzip nicht erfolgreich geführt werden kann."³⁾ Durch Einrichtung von Grundsatzabteilungen in den Ministerien, die auf die Einhaltung der wirtschaftspolitischen Gesamtlinie zu achten haben, ist der Forderung nach einheitlicher Wirtschaftspolitik im Konkreten Rechnung zu tragen.⁴⁾

(2) Die Notwendigkeit der Beachtung grundsätzlicher ordnungspolitischer Überlegungen wurde bisher aus praktischen Erfahrungen abgeleitet. Eine weitere Begründung für dieses Vorgehen ergibt sich jedoch, wenn wir uns an die Gedankengänge zur quantitativen Wirtschaftspolitik im zweiten Teil der Arbeit erinnern. Dort haben wir u. a. erkannt, daß

1) Zur Übereinstimmung des Konformitätsprinzips mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit bzw. Widerspruchslosigkeit der Wirtschaftspolitik vgl. vor allem Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 206; weiterhin Seraphim, H. -J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Göttingen 1955, S. 318; Thalheim, K. C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a. a. O., S. 578; Dohrendorf, E. -M., Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 3 (1952), S. 42.

2) Vgl. S. 64.

3) Müller-Armack, A., Art.: Sozial Marktwirtschaft, a. a. O., S. 390.

4) Vgl. derselbe, Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, in: Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, H. 12, Köln 1960, S. 14.

B. Das Verhältnis zwischen zielkonformer Wirtschaftspolitik als Gesamturteil und systemkonformer Wirtschaftspolitik

I. Keine Zulassung systemwidriger Wirtschaftspolitik gemäß der Grundsatzentscheidung

1. Systemkonforme Wirtschaftspolitik als Voraussetzung für eine zielkonforme Wirtschaftspolitik als Gesamturteil

Die folgenden Probleme werden deutlich, wenn wir berücksichtigen, daß die Grundsatzentscheidung für ein bestimmtes Wirtschaftssystem so gefaßt sein kann, daß einmal überhaupt keine und zum anderen gewisse begrenzte Abweichungen vom grundlegenden funktionsfähigen Ordnungskonzept zugelassen sind.

Betrachten wir zunächst den ersten Fall. Ein solches Vorgehen läßt sich auch als dogmatisch bezeichnen, weil eine "dogmatisch betriebene Wirtschaftspolitik... gewisse Bauprinzipien der Gesellschaft in reinsten Form und evtl. auch gegen alle Widerstände durchzusetzen"¹⁾ beabsichtigt.

(1) Im Rahmen einer zielkonformen Wirtschaftspolitik als Gesamturteil müssen wir, um die bestmögliche Wirtschaftspolitik im Hinblick auf sämtliche maßgebenden Ziele zu erhalten, grundsätzlich sämtliche Haupt- und Nebenwirkungen gegeneinander abwägen (Abwägungsregel). Läßt sich nun dieses Vorgehen mit der Kompatibilitätsregel vereinbaren, nach der zur Lösung des konkreten wirtschaftspolitischen Problems nur solche Alternativen zugelassen werden, die mit der vorweg getroffenen ordnungspolitischen Entscheidung, d.h. im angenommenen Fall mit dem Prinzip der Systemkonformität, vereinbar sind?

Hier ist nun der Sachverhalt entscheidend, daß die absolut verbindliche Grundsatzentscheidung zum Ausdruck bringt, daß nur solche Ziele der Wirtschaftspolitik maßgebend (erwünscht) sein können, die im konkreten Fall der obigen Vorentscheidung nicht widersprechen, also systemkonforme Eingriffe zur Folge haben. Die Vereinbarkeit mit der Norm des Ordnungskonzepts gibt darüber Auskunft, ob die jeweiligen Zielvorstellungen überhaupt zulässig sind.

Hieraus folgt aber auch, daß eine Wirtschaftspolitik, die sämtliche maßgebenden Ziele bestmöglich realisieren will, keine systemwidrigen Ziele anstreben darf. Da nämlich diese Zwecke, wie aus der Grundsatzentscheidung hervorgeht, unerwünscht sind, müßte eine Politik, die sie trotzdem realisiert, nur nachteilig zu bewertende Wirkungen bringen. Insofern muß bei gegebener obiger Grundsatzentscheidung die Erfüllung des Prinzips der Systemkonformität als eine Voraussetzung für eine zielkonforme Wirtschaftspolitik als Gesamturteil angesehen werden. Das bedeutet aber, daß ein solches zielkonformes Handeln mit dem Prinzip der Systemkonformität nicht in Konflikt geraten kann.

1) Hensel, K.P., Über wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung in verschiedenen Ordnungen, in: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 19, Berlin 1959, S. 34.

(2) Werden dennoch im konkreten Einzelfall systemwidrig beurteilte Ziele verwirklicht, so kann es sich nur um eine zielkonforme Wirtschaftspolitik als Teilurteil handeln, da diese die interdependenten Zusammenhänge nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt, d.h. das Prinzip der Systemkonformität verletzt.

Ein nichtwirtschaftspolitisches Beispiel von Morgenstern¹⁾ wird unter entsprechender Abwandlung den aufgezeigten Sachverhalt verdeutlichen. Wie bekannt, hat Kolumbus ein Ei auf seiner Spitze balanciert, was noch niemandem gelungen war. Er kam zu dieser "Lösung", weil er die funktionsfähige Eischale, welche mit unserem ordnungspolitischen Leitbild vergleichbar ist, leicht eingedrückt hat. Wenn nun Tuchtfeldt bemerkt, daß in diesem Fall "die Lösung des Problems mittels der zugelassenen Instrumente nicht möglich (war, der Verf.); sie geschah vielmehr durch eine unzulässige Erweiterung der Aktionsparameter", so kann hier jedoch nur eine Problemlösung im Sinne einer Zielkonformität als Teilurteil gemeint sein. Es blieb nämlich unbeachtet, daß das gestellte Ziel, das Ei auf seiner Spitze zu balancieren, nur insoweit wünschenswert ist, als die Eischale unbeschädigt bleibt. Dieser Zusammenhang wäre von einem zielkonformen Vorgehen als Gesamturteil insofern berücksichtigt worden, als man hiemach negative Nebenwirkungen auf die Eischale vermieden hätte. Wir erkennen somit, daß die Prüfung der Systemkonformität (der Vereinbarkeit mit der Eischale) ein dringendes Gebot rationalen Vorgehens darstellt.

Aus den angestellten Überlegungen geht aber auch hervor, daß die Beachtung des Grundsatzes der Systemkonformität allein noch nicht ausreichend ist, um die vorteilhafteste Wirtschaftspolitik als Gesamturteil auszuwählen. Nehmen wir z.B. an, daß zur Lösung des wirtschaftspolitischen Problems mehrere Maßnahmengruppen zur Verfügung stehen, welche alle systemkonform wirken. Gemäß dem Kriterium der Systemkonformität wären nun alle Eingriffsmöglichkeiten gleich gut, da sie ja jeweils dem betreffenden funktionsfähigen Ordnungskonzept nicht widersprechen. Unberücksichtigt bleibt hier jedoch, daß die Wirkungen der verschiedenen Maßnahmenkombinationen auf die zugelassenen systemkonformen Ziele unterschiedlich sein können.

Nach diesen Ausführungen ist es angebracht, das nichtrationale, d.h. systemwidrige Handeln an einigen wirtschaftspolitischen Beispielen zu verdeutlichen. Zuvor werden jedoch zwei Vorfragen zumindest in ihren Grundzügen zu beantworten sein. Da wir davon ausgehen, daß die Gesamtentscheidung für ein in sich widerspruchslloses Wettbewerbssystem, also ein System, in dem alle Maßnahmen mit dem grundlegenden Ordnungsprinzip in Einklang stehen, gefallen ist, stellen sich folgende Probleme:

- 1) Welche grundsätzlichen Überlegungen rechtfertigen diese Wahl?
- 2) Wie sieht der funktionsfähige Wettbewerb als Ordnungsprinzip aus?

1) Vgl. Morgenstern, O., Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 8. Das vorgefundene Beispiel wurde von Tuchtfeldt, E. (Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S.209) übernommen.

2. Die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung als wirtschaftspolitisches Problem.

Unter rein wirtschaftlichem Aspekt stellt sich der Wirtschaftsordnung die Aufgabe "die einzelnen Arbeitsstunden aller arbeitenden Menschen und die unübersehbar vielen sachlichen Produktionsmittel alltäglich so ineinander greifen zu lassen, daß die wirtschaftliche Knappheit so gut wie möglich überwunden wird."¹⁾

(1) Nun wäre es aber eine zu enge Sicht, sich nur deshalb für ein bestimmtes, realistisch gefaßtes Ordnungsprinzip zu entscheiden, weil dieses das obige Allokationsproblem im Interesse des Wohlstandszieles relativ am günstigsten löst - vorausgesetzt, daß sich dieses Urteil mit einigermaßen Sicherheit aufstellen läßt.²⁾ Hier wird übersehen, daß die verschiedenen Ordnungsmöglichkeiten nur im Hinblick auf die gesamten übergeordneten Ziele bewertet werden können.³⁾

Neben der Ableitung verschiedener Einzelmaßnahmen ist auch das Problem der grundsätzlichen Gestaltung der Wirtschaftsordnung als wirtschaftspolitisches Problem aufzufassen. In beiden Fällen zeigen sich prinzipiell die gleichen Schwierigkeiten. So ist auch bei grundsätzlicher Sicht von der bestehenden Lage auszugehen, doch interessieren in diesem Zusammenhang nicht Einzelheiten (z.B. Preisentwicklung einzelner Güter), sondern die Organisationsstruktur der Wirtschaft, das Zusammenwirken der einzelnen Wirtschaftseinheiten, die Funktionsweise und Funktionstüchtigkeit dieses Zusammenspiels und die Art und der Erfolg der staatlichen Beeinflussung."⁴⁾ Bei den Zielen darf man sich nicht mit der Berücksichtigung von Zwischenzielen (z.B. Geldwertstabilität, Zahlungsbilanzausgleich) begnügen, sondern muß auf die letzten Ziele der Wirtschaftspolitik zurückgehen.⁵⁾

Die Struktur des Problems verlangt zunächst, die möglichen Lenkungsprinzipien so auszugestalten, daß sie den herrschenden Zielen aus grundsätzlicher Sicht bestmöglich entsprechen. Erst dann sind die so ermittelten Wirtschaftssysteme im Hinblick auf die Ziel-

1) Eucken, W., Das ordnungspolitische Problem, a.a.O., S. 62.

2) Daß jedoch die Nationalökonomie über sehr wichtige Anhaltspunkte für eine solche Aussage besitzt, zeigt Hayek, F. A. (Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, a.a.O., S. 18): "Das Hauptergebnis der Theorie der Marktwirtschaft ist also, daß unter allgemeinen Bedingungen... der Wettbewerb eine Anpassung an zahllose Umstände bewirkt, die in ihrer Gesamtheit keiner Person oder Behörde bekannt sind oder bekannt sein können, und daß daher diese Anpassung nie durch zentrale Lenkung der Wirtschaft hervorgebracht werden kann. Daraus folgt in erster Linie, daß entgegen einer weitverbreiteten Meinung die Wirtschaftstheorie sehr viel über die Zweckmäßigkeit verschiedener Wirtschaftssysteme oder Wirtschaftsordnungen zu sagen hat". Weiterhin hat auch die bisherige Erfahrung gezeigt, daß die primär wettbewerbsgesteuerte Wirtschaft "uns allen mehr wirtschaftliche Güter erbringt, als die entgegengesetzte, daß ihr 'instrumentaler' Wert, ihr Wert als Mittel zum Zweck größer ist." Amonn, A., Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, a.a.O., S. 9.

3) Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie, a.a.O., S. 163.

4) Jöhr, W. A., Art.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., Sp. 795.

5) Vgl. ebenda.

erfüllung zu vergleichen,¹⁾ um die ordnungspolitische Grundentscheidung zu treffen. Diese methodische Sicht wurde von Röpke²⁾ wie folgt umrissen: "Man muß sich eine möglichst genaue Übersicht über die möglichen Wege verschaffen und für jeden Weg eine Bilanz aller Aktiva und Passiva aufstellen. Man muß wissen, wohin dieser oder jener Weg führt und dann seine Entscheidung auf Grund der allgemeinen Wertvorstellungen treffen, die man bei einem Volke, das sich selbst, sein Erbe und seine Art zu leben nicht aufgeben will, ohne weitere Diskussion voraussetzen muß."

Wie bei der Abwägung der verschiedenen Maßnahmen bzw. Maßnahmengruppen sind wir auch hier der Auffassung, daß sich der Nationalökonom bei der Erfüllung seiner grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Aufgabe durch die These, daß die Wissenschaft werturteilsfrei sein müsse, keineswegs beirren lassen darf.

(2) Für die Entscheidung zugunsten des marktwirtschaftlichen Systems auf der Basis des Wettbewerbs ist es für uns nun von hervorragender Bedeutung, daß der Wettbewerb als Ordnungsprinzip in einer voll entwickelten Industriegesellschaft die einzige Möglichkeit darstellt, wie das zentrale "Postulat der Freiheit, das unserer Zivilisation zugrunde liegt"³⁾, in erwünschtem Maße verwirklicht werden kann. Dieser Freiheitsgewinn fällt für uns so sehr ins Gewicht, daß er durch gewisse mögliche Nachteile in bezug auf andere Ziele nicht aufgewogen wird.

Mit der Erkenntnis, daß die Wettbewerbsordnung den wichtigsten Garanten der individuellen Freiheit darstellt, ist die stärkste Wurzel jener Bewegung bloßgelegt, die man als Renaissance der Wettbewerbsidee bezeichnen kann. So ist es nur allzu verständlich, daß eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik nach dem zweiten Weltkrieg gerade in Deutschland besonders früh zum Durchbruch kam. Sie läßt sich als Antwort auf die vorausgehende Zeit einer überspannten, vielfältig mißbrauchten Wirtschaftsbeeinflussung verstehen.⁴⁾

Schließlich haben wir jetzt noch ausdrücklich zu beachten, daß die Vorentscheidung für ein Wettbewerbssystem gefallen ist, das keine systemwidrigen Eingriffe zuläßt. Hier liegt die wertende Vorüberlegung zugrunde, daß der funktionsfähige Wettbewerb als Ordnungsprinzip im Hinblick auf bestimmte Ziele gewisse so wesentlich beurteilte Vorteile gewährleistet, daß sie nicht zugunsten anderer Ziele angetastet werden sollen. Ein Kompromiß zwischen den wettbewerbspolitischen Grundsätzen und bestimmten Maßnahmen, die beide eine Bedeutung für die Verwirklichung gewisser Ziele haben, wird demnach im historischen Moment nicht gestattet.

Im folgenden wollen wir den funktionsfähigen Wettbewerb als Ordnungsprinzip in bezug auf zwei letzte Ziele der Wirtschaftspolitik sehen: Freiheit und wirtschaftlichen Wohl-

1) Jöhr, W. A., Art.: Wirtschaftspolitik, a. a. O., Sp. 796.

2) Röpke, W., Ist die Deutsche Wirtschaftspolitik richtig?, Stuttgart - Köln 1950, S. 11.

3) Derselbe, Wirtschaft und Moral, in: Was wichtiger ist als Wirtschaft, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 15, Ludwigsburg 1960, S. 21.

4) Vgl. Wessels, T., Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für A. Müller-Armack, hrsg. v. Greiß, F. und Meyer, F. W., Berlin 1961, S. 22.

stand.¹⁾ Wir gehen damit von der Erkenntnis aus, daß die Funktionsfähigkeit des Ordnungskonzepts nur im Hinblick auf bestimmte Zielvorstellungen gesehen werden kann. Wird von einer funktionsfähigen oder "arbeitsfähigen" Wettbewerbssteuerung gesprochen, so liegt ein normatives oder teleologisches Moment vor, weil eine Funktion im vorliegenden Sinne ein beabsichtigtes oder als wünschenswert angesehenes Ergebnis ist.²⁾

3. Der funktionsfähige Wettbewerb als Ordnungsprinzip

(1) Der Freiheit dient der funktionsfähige Wettbewerb als Ordnungsprinzip unmittelbar, indem er den betreffenden Wirtschaftssubjekten vor allem die Freiheit der Konsumwahl, der Berufs- und Beschäftigungswahl, des Sparens und der Betriebsleitung überläßt. Dies wird ermöglicht, weil auch das Umgekehrte gilt, d.h. der Wettbewerb die Freiheit voraussetzt. Es gilt somit die Trivialität, daß alle Maßnahmen, die den Wettbewerb vor allem durch Einführung der einzelwirtschaftlichen Dispositionsfreiheiten über Produktions- und Konsumgüter konstituieren, vom Standpunkt des Freiheitspostulates aus günstig zu beurteilen sind. Da wir sagen können, daß die wettbewerbswirtschaftliche Ordnung das Ziel Freiheit in sich begreift, gilt auch, daß diese Ordnung zugleich "ideellen" oder "Zweck an sich" -Wert besitzt.³⁾

Im Wettbewerb kann allerdings jeder in der Eigenschaft als Anbieter oder Nachfrager seine Absichten nur in jenem Rahmen realisieren, der durch sein Vermögen im weitesten Sinne, d.h. durch seine physischen und geistigen Kräfte und durch die Verfügungsmacht über Kaufkraft, gesteckt ist. Die individuelle Freiheit wird dabei begrenzt und kontrolliert durch die gleichgerichteten Bestrebungen der anderen, mit denen das Wirtschaftssubjekt im Wettbewerb steht.

Da schließlich die Wirtschaftsordnung nicht isoliert für sich existiert, sondern in einem unlösbaren Zusammenhang mit den anderen Ordnungen des gesellschaftlichen Lebens (Interdependenz der Ordnungen)⁴⁾ steht, wird die wirtschaftliche Wettbewerbsfreiheit auch deshalb angestrebt, weil sie mittelbar die unentbehrliche Grundlage der politischen und kulturellen Freiheit ist. "Economic arrangements play a dual role in the promotion

1) Diese Position wird von Amonn, A. (Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, a.a.O., S.35) wie folgt umschrieben: "'Marktwirtschaftliche' Wirtschaftspolitik, d.h. eine der marktwirtschaftlichen Ordnung konforme Wirtschaftspolitik hat... zwei letzte Ziele, nach denen sie sich ausrichten muß: Freiheit und Wohlstand, oder - zusammengefaßt: Wohlstand innerhalb eines möglichst weitgezogenen Freiheitsrahmens - genau: Wohlstandsvermehrung ohne Freiheitsbeschränkung, oder mit möglichst geringer Freiheitsbeschränkung."

2) So schreibt z.B. Wessels, T. (Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, a.a.O., S.24): "Und doch läßt sich eine Vorstellung der arbeitsfähigen Konkurrenz nur in Hinsicht auf bestimmte Zielvorstellungen der Wirtschaftspolitik entwickeln: arbeitsfähig ist die Konkurrenz solange, als sie die Durchsetzung dieser Ziele sicherstellt." Vgl. weiter Machlup, F., Art.: Wettbewerb; (III) Wirtschaftstheoretische Betrachtung, HdSW, 41.Liefg., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1962, S. 46.

3) Vgl. Amonn, A., Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, a.a.O., S.13.

4) Vgl. Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 332 f.

of a free society. On the one hand, freedom in economic arrangements is itself a component of freedom broadly understood, so economic freedom is an end in itself. In the second place, economic freedom is also an indispensable means toward the achievement of political freedom."¹⁾

(2) In der Marktwirtschaft ist der funktionsfähige Wettbewerb nicht nur Ordnungs- sondern auch zugleich Antriebsprinzip. Damit erfolgt "eine simultane Lösung der beiden Kardinalprobleme jedes Wirtschaftssystems, nämlich des Problems des ständigen Antriebs zur Bestleistung und des anderen der ständigen Steuerung und Koordination im horizontalen und vertikalen Aufbau der Produktion"²⁾.

Unter unserer Problemstellung interessiert die ökonomische Ordnungsfunktion. Zuvor erscheint es jedoch angebracht, die ökonomische Antriebsfunktion etwas näher zu verdeutlichen, um sie von der anderen wirtschaftlichen Aufgabe des funktionsfähigen Wettbewerbs prinzipiell abgrenzen zu können. Zu diesem Zweck gehen wir von folgender Überlegung aus.

1) Da das abstrakt mathematische Ordnungsmodell der vollständigen (bzw. reinen, vollkommenen) Konkurrenz in seinem theoretischen Perfektionismus von einer Reihe so unrealistischer Anforderungen abhängt, von denen von vornherein feststeht, daß sie sich in der heutigen wirtschaftlichen Realität nicht durchsetzen lassen, gilt die Schlußfolgerung der Wohlfahrtstheorie, daß unter den gegebenen Verhältnissen eine optimale Verteilung der Produktionsverfahren³⁾ verhindert werde und somit ein geringerer Nutzeneffekt der Gesamtproduktion eintrete. Der wirtschaftliche Wohlstand, als Güterstrom (Sozialprodukt) aufgefaßt, ist demnach relativ niedriger. Die Abweichung von der Optimalverteilung wird dabei um so größer sein, je näher die vorgefundene Marktform am Extrem des vollständigen Monopols liegt.⁴⁾

Um jedoch dieses Argument in seiner Bedeutung richtig beurteilen zu können, ist es erforderlich, sich die Bedingungen, unter denen die Beweisführung der Wohlfahrtstheorie gilt, genau zu vergegenwärtigen. Die Wohlfahrtstheorie ist "statisch". Sie läßt außer Betracht, daß die verschiedenen Marktformen möglicherweise "eine verschieden starke Dynamik in sich tragen, d.h. mehr oder weniger kräftig zur wirtschaftlichen Entwick-

1) Friedman, M., Capitalism and Freedom, third impr., Chicago - London 1963, S. 8.

2) Röpke, W., Art.: Wettbewerb: (II) Ideengeschichte und ordnungspolitische Stellung, HdSW, 41. Liefg., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1962, S. 32.

3) Die optimale Verteilung der Produktionsfaktoren stellt eine der Bedingungen für eine optimale Produktion dar und ist dadurch gekennzeichnet, daß eine Reorganisation der produktiven Tätigkeit nicht mehr den Effekt hat, die Produktion einiger Güter zu erhöhen, ohne daß die Produktion anderer darunter leidet. "Dieses Kriterium ist eindeutig. Es verlangt nicht, daß man den Nutzengewinn aus den mehr produzierten Gütern vergleicht mit dem Nutzenentgang aus einer Verminderung der Produktion anderer Güter (die hier ja gar nicht vorliegt), ein Vergleich, der, wie gesagt, der wissenschaftlichen Exaktheit entbehrt." Lutz, F. A., Bemerkungen zum Monopolproblem, in: Ordo, Bd. VIII (1956), S. 25 f.

4) Vgl. ebenda, S. 29.

lung beitragen können. "1)

In der vollständigen Konkurrenz wird die ständige Existenzbedrohung vom einzelnen Marktteilnehmer nicht als ein auf ihn persönlich gerichteter "Angriff", sondern als Druck der "anonymen" Marktmacht empfunden. Daher haben auch verschiedene Autoren mit Recht bestritten, daß bei vollkommener Konkurrenz überhaupt ein Wettbewerb vorliege.²⁾ Entscheidend für den "dynamisch vorwärtstürmenden" Charakter des Wettbewerbs ist demgegenüber das Element der bewußten Rivalität, ein Sachverhalt, der den Vorstellungen der Ökonomen von der vollständigen Konkurrenz widerspricht.³⁾

Betrachtet man jetzt das Wesen des Wettbewerbs als einen dynamischen Ausleseprozeß, "in dem Fähige mit weniger Fähigen und Unfähigen, Besseres mit weniger Gutem und Schlechtem rivalisieren"⁴⁾, wird aber auch die durchaus richtige Erkenntnis der statischen Preistheorie, daß die unvollständige (monopolistische) Konkurrenz eine optimale Verteilung der Produktionsfaktoren verhindert, an Gewicht verlieren. "Und zwar verliert dieses Argument deshalb an Gewicht, weil der Peitschencharakter dieser Art von Konkurrenz auf die Dauer höchstwahrscheinlich mehr zur Erhöhung des Lebensstandards beiträgt als die vollständige Konkurrenz, in der die Peitsche weniger wirksam ist, obwohl unter ihr - falls sie dauernd aufrechterhalten werden könnte, was nicht der Fall ist - in jedem Moment die Verteilung der Produktionsfaktoren ein Optimum darstellen würde, was bei der monopolistischen Konkurrenz nicht der Fall ist."⁵⁾

Hieraus ergibt sich die Folgerung, daß die Verwirklichung der vollständigen Konkurrenz als Ordnungsprinzip, wenn dies überhaupt möglich wäre, unter ökonomischem Aspekt gar nicht erwünscht sein könnte. Recht verständlich wird diese Konsequenz, wenn man berücksichtigt, daß der Wettbewerb nicht nur Ordnungs- sondern auch gleichzeitig Antriebsprinzip ist. Als Ordnungsprinzip ist der "dynamisch vorwärtstürmende" Wettbewerb

1) Lutz, F. A., Bemerkungen zum Monopolproblem, a. a. O., S. 29.

2) Lutz, F. A. (vgl. ebenda, S. 30 f) betont, daß ein Anbieter sich nur dann in Konkurrenz stehend fühle, wenn er den Preis nicht als Datum vom Markt nimmt, sondern ihn auch beeinflussen kann. Verglichen mit der sog. "monopolistischen" Konkurrenz, bei der die Produzenten immer neue Anstrengungen unternehmen müssen, um durch Preissenkungen oder Qualitätsverbesserungen usw. neue Kunden zu gewinnen, handele es sich bei der vollständigen Konkurrenz um eine "Schlafmützenkonkurrenz". Ebenda, S. 32. Hayek, F. A. (Der Sinn des Wettbewerbs, in: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich 1952, S. 128) zieht in bezug auf die vollständige Konkurrenz folgendes Fazit: "Reklame, Preisunterbietungen, Verbesserungen (oder 'Differenzierung') der hervorgebrachten Güter oder Dienstleistungen, das ist alles per definitionem ausgeschlossen - 'vollkommener' Wettbewerb bedeutet tatsächlich das Fehlen aller wettbewerblichen Tätigkeiten."

3) "Denn diese ist u. a. dadurch gekennzeichnet, daß sich niemand zu Lasten eines anderen Vorteile verschaffen kann, da die Einflüsse eines Marktteilnehmers auf alle anderen unbeachtlich sind." Röper, B., Zur Verwirklichung des Leistungswettbewerbs, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, a. a. O., S. 277.

4) Besters, H., Soziale Marktwirtschaft: Grundgedanken und Programm, in: Die Fortbildung, Sonderdruck aus H. 3 (1963).

5) Lutz, F. A., Bemerkungen zum Monopolproblem, a. a. O., S. 33.

der vollständigen Konkurrenz insofern unterlegen, als eine optimale Verteilung der Produktionsfaktoren nicht organisiert wird, jedoch aus der ökonomischen Sicht des Antriebsprinzips¹⁾ ist es umgekehrt der Fall, und zwar derart, daß die wirtschaftlichen Nachteile in bezug auf die Ordnungsfunktion sehr wahrscheinlich überkompensiert werden.²⁾ Insofern geht es bei dem "funktionsfähigen", "aktiven" oder "wirksamen" Wettbewerb nicht um eine "zweitbeste" Lösung, sondern sozusagen um ein "neues Ideal". So hatte J. M. Clark 1940 in seinem Aufsatz "Toward a Concept of Workable Competition"³⁾ das Modell der vollkommenen Konkurrenz als Norm noch nicht prinzipiell abgelehnt - "workable competition" war lediglich eine "zweitbeste" Lösung. Jedoch 1961 ist das Modell für Clark⁴⁾ als Leitbild überholt: "And I have become increasingly impressed that the kind of competition we have, with all its defects - and these are serious - is better than the 'pure and perfect' norm, because it makes for progress."

2) Die ökonomische Eignung des funktionsfähigen Wettbewerbs als Ordnungsprinzip beruht demgegenüber im wesentlichen darauf, daß die Marktpreise nicht nur die Lücken der Bedarfsdeckung anzeigen, sondern - infolge der für die Wettbewerbswirtschaft eigentümlichen Verknüpfung von Leistung und Einkommen - zugleich auch den Anreiz für die Beseitigung dieser Lücken und damit für eine bessere Abstimmung (Koordination) der produktiven Tätigkeiten mit den Bedürfnissen schaffen. Es kommt also darauf an, daß sich die Produktion immer wieder den Wünschen der Abnehmer, soweit diese in den Nachfrageskalen auf dem Markt wirksam werden, anpaßt. Dabei haben wir davon auszugehen, daß Gleichgewichtszustände bei intensivem Wettbewerb nur sehr selten erreicht werden. In einer sich wandelnden Wirtschaft wird auf jeder Entwicklungsstufe die Richtung zum Teil neu bestimmt, besteht für die Beteiligten des Wettbewerbs Ungewißheit über den weiteren Verlauf und erst recht über den Ausgang des Prozesses. Der Steuerungsprozeß des Wettbewerbs ist demnach als eine praktisch nie abgeschlossene Folge von Veränderungen (Anstößen und Anpassungen) zu erfassen. Angesichts dessen läßt sich allgemein sagen, daß die ökonomische Aufgabe der Wettbewerbssteuerung zufriedenstellend gelöst wird, wenn wichtige wirtschaftliche Ergebnisse - wie z.B. Eliminierung der

1) Hier werden vor allem die dynamischen Momente der monopolistischen Konkurrenz, ihre höhere Rate wirtschaftlichen und technischen Fortschritts sowie ihr ständiger Zwang zur Leistungssteigerung hervorgehoben.

2) "Ein System..., das zu jedem gegebenen Zeitpunkt seine Möglichkeiten möglichst vorteilhaft voll ausnützt, kann dennoch auf lange Sicht hinaus einem System unterlegen sein, das dies zu keinem gegebenen Zeitpunkt tut, weil diese seine Unterlassung, eine Bedingung für das Niveau oder das Tempo der langfristigen Leistung sein kann." Schumpeter, J. A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2., erw. Aufl., Bern 1950, S. 138.

3) Dieser Artikel erschien 1940 in der American Economic Review, Bd. 30, S. 241 ff; er wurde wieder abgedruckt in: Readings in the Social Control of Industry, Philadelphia-Toronto 1949, S. 452 ff.

4) Clark, J. M., Competition as a Dynamic Process, Washington 1961, S. IX. Diese Akzentverschiebung veranlaßte auch Clark, J. M., (vgl. ebenda) statt von "workable competition" von "effective competition" zu sprechen. Vgl. weiterhin vor allem Stegmann, K., Workable Competition nach zwanzig Jahren. Bemerkungen zu einem Buch von John Maurice Clark, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 237 ff.

Leistungsschwachen, Weitergabe von Produktivitätsfortschritten an die Konsumenten und Nutzung der gegebenen Möglichkeiten des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts erfüllt sind. Auch kann nicht jedes Einkommen, das in Verbindung mit einer marktbeherrschenden Konstellation entsteht, vom Ordnungsbild des funktionsfähigen Wettbewerbs her als funktionslos bezeichnet werden. Im Verlauf des Wettbewerbskampfes wird es immer wieder vorkommen, daß bald dieser, bald jener Produzent einen Vorsprung hat und sich demnach in einer Sonderstellung befindet. Jedoch ist diese "so lange nicht als 'monopolistisch' aufzufassen, wie dafür gesorgt ist, daß die anderen den Vorsprung einholen und damit die Sonderstellung wieder beseitigen können."¹⁾

(3) Da es notwendig wird, die wirtschaftspolitischen Maßnahmen im konkreten Fall auf ihre Vereinbarkeit mit der ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung zu prüfen, stellt sich die Frage: Welche praktikablen Kriterien konkretisieren das Ordnungsbild des funktionsfähigen Wettbewerbs? Damit ergibt sich das Problem, eine möglichst allgemeingültige und präzise Definition des Leitbildes zu formulieren. Hier gilt jedoch prinzipiell, daß bei Berücksichtigung der dynamischen Betrachtungsweise der Gewinn an Wirklichkeitsnähe und Brauchbarkeit des Wettbewerbsbegriffs ein Opfer an theoretischer Präzision impliziert.²⁾ Vor allem weil die Eingängigkeit des Begriffs der vollständigen Konkurrenz auf seiner Präzision, der Geschlossenheit des Systems und den damit verbundenen didaktischen Vorzügen beruht, muß jede Alternative hierzu viel von ihrer potentiellen Durchschlagkraft verlieren, wenn sie nicht so knapp und so übersichtlich dargeboten wird, wie das ohne wesentliche Einbuße an Gehalt möglich ist. Um nun das ordnungspolitische Leitbild durch Aufzählung bestimmter Mindest-Kriterien näher zu konkretisieren, werden wir zweckmäßigerweise einmal auf die "konstituierenden Prinzipien" der Wettbewerbsordnung hinweisen, zum anderen an die wichtigsten "workability criteria" anknüpfen, wie sie von Vertretern der Konzeption eines "workable" bzw. "effective competition" dargeboten werden. Gewisse Überschneidungen lassen sich dabei nicht vermeiden.

Die funktionsfähige Wettbewerbssteuerung ist auf die Dauer nur lebensfähig, wenn bestimmte konstitutive Bedingungen erfüllt sind. In Anlehnung an Eucken³⁾ werden sieben "konstituierende Prinzipien" relevant: a) der freie Marktzugang (Gewerbefreiheit), b) das Privateigentum an den Produktionsgütern, c) die Vertragsfreiheit, die jedoch nicht zur Ausschaltung der Vertragsfreiheit führen darf, d) die volle Haftung, damit der Weg zur Rentabilität nur über eine äquivalente Leistung führt, e) die Stabilität der Währung, f) die Konstanz der Wirtschaftspolitik, um dadurch das einzelwirtschaftliche Risiko zu mindern, und g) die Zusammengehörigkeit der konstituierenden Prinzipien, da erst ihre gemeinsame Anwendung in der konkreten Situation die gewollte Ordnung sichert. "Die Zusammengehörigkeit der Prinzipien geht so weit, daß einzelne von ihnen bei isolierter Anwendung ihren Zweckwollig verfehlen."⁴⁾

1) Röpke, W., Art.: Wettbewerb:..., a.a.O., S. 33; Wessel, T., Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, a.a.O., S. 27.

2) Vgl. Lutz, F.A., Bemerkungen zum Monopolproblem, a.a.O., S. 33.

3) Vgl. Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 255 ff.

4) Ebenda, S. 291.

Die vielfältigen Ansatzpunkte für "workability-criteria" werden üblicherweise in folgenden drei - nicht immer scharf zu trennenden - Kategorien zusammengefaßt: a) Marktstruktur (market structure), b) Marktverhalten (behavior, market conduct) und c) Marktergebnisse (performance, market results).¹⁾ Angesichts der Interdependenz zwischen diesen Kriteriengruppen wäre es wohl als verfehlt zu beurteilen, zwischen den verschiedenen Betrachtungsweisen zu wählen. Vielmehr sind alle drei heranzuziehen. Bei einer Kombination der drei Perspektiven läßt sich der funktionstfähige Wettbewerb als Ordnungsprinzip etwa wie folgt näher umschreiben. Seine Funktionsfähigkeit verlangt,

ad a) daß die Wirtschaftssubjekte (Produzenten und Konsumenten) ständig Wahlmöglichkeiten (Alternativen) besitzen, d.h. die Entscheidungen, die sie anderen vorziehen, tatsächlich realisieren können. Alle Probleme der Wahlfreiheit (z.B. Investitionsfreiheit, freier Eintritt ins Gewerbe, Konsumfreiheit) sind für die Durchsetzung der Ordnungsfunktionen (im Hinblick auf das Freiheits- und Wohlstandsziel) von zentraler Bedeutung. Besonders hervorzuheben ist dabei der "Wettbewerb von außen"; er belebt als "Wettbewerb der Eindringlinge" den häufig sehr trägen Wettbewerb im Polypol; er stört als Außenseiterwettbewerb die spontane Zusammenarbeit im Oligopol und das Funktionieren der Kartelle; er schwächt bestehende Monopolsituationen (Substitutionswettbewerb), und er zwingt als potentieller Wettbewerb die marktbeherrschenden Unternehmer, ihre Machtstellung nur zum Teil auszunutzen.²⁾ Da Wettbewerb und absolute Gleichheit sich nicht vertragen - man kann nur mit Leistungsunterschieden, nicht aber mit Unterschiedslosigkeit konkurrieren³⁾ -, ist die Heterogenität rivalisierender Produkte (Alternativen) als notwendige Voraussetzung des Wettbewerbsvollzuges anzusehen. Homogene Produkte erübrigen einen Vergleich und werden bei entsprechender Markttransparenz eine indifferente Reaktion der Marktgegenseite zur Folge haben.

ad b) daß die Rivalität der Wirtschaftssubjekte durch eine adäquate Verhaltensweise gewährleistet wird. Damit die Alternativen echt, d.h. unabhängig voneinander, sind, darf es keine Preis- oder Qualitätsabreden geben. Weiterhin verlangt der Wettbewerb "differenzierte" Verhaltensweisen,⁴⁾ was wiederum den Willen zur Rivalität voraussetzt. Dort, wo diese Auffassung fehlt, kann sich auch ohne Absprache und Vereinbarung ein standardisiertes (gleichartiges) Verhalten am Markt durchsetzen.⁵⁾ Nur bei Vorliegen dieser beiden Verhaltensweisen können die Wettbewerbspreise (bzw. Ge-

1) Vgl. Stegmann, K., Workable Competition nach zwanzig Jahren. . . , a. a. O., S. 247.
2) Vgl. Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 65 f.
3) Vgl. Böhler, E., Nationalökonomie, . . . , a. a. O., S. 70; Lampert, H., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, Beitrag von Hensel, K. P., in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, a. a. O., S. 569 f.
4) Vgl. Besters, H., Soziale Marktwirtschaft; . . . , a. a. O.
5) Es gilt dabei keineswegs die Regel: je größer die Zahl der Wettbewerbsteilnehmer, desto stärker der Wettbewerbswille. Beispielsweise können drei relativ gleich starke Unternehmer mehr Wettbewerbsbereitschaft zeigen als 100 Unternehmer, "die infolge ihrer Ohnmacht, den Markt durch schöpferische Leistungen zu revolutionieren, wettbewerbsmüde geworden sind." Arndt, H., Die Politik muß die Weichen stellen, in: Der Volkswirt, 18. Jg., Nr. 26 (1964), S. 1293.

winn und Verlust) ihre ökonomische Steuerungsfunktion erfüllen.

ad c) daß die dem Wettbewerb zugeschriebenen positiven Wirkungen realisiert werden. Nach den bisherigen Ausführungen beschränken wir uns auf den Hinweis, daß sich die Produktion der Alternativen ständig der kaufkräftigen Nachfrage auf dem Markt anzupassen hat.

4. Beispiele einer nichtrationalen Wirtschaftspolitik - dargestellt an der Wachstums- und Einkommenspolitik

Gemäß der angenommenen Grundsatzentscheidung werden die vorteiligen gegenüber den nachteiligen Wirkungen eines wirtschaftspolitischen Eingriffs nur dann am größten sein, wenn das Prinzip der Systemkonformität erfüllt ist. Eine Wirtschaftspolitik, die systemwidrige Ziele realisiert, ist als zielkonforme Wirtschaftspolitik (Teilurteil) insofern nicht erfolgreich, als sie die unzulässigen Nachteile aus der Beeinträchtigung der marktwirtschaftlichen Lenkung außer acht läßt.¹⁾ Einige Hinweise werden diesen Sachverhalt verdeutlichen.

Zur Diskussion stehen das Wachstumsziel und eine entsprechende Einkommensredistribution unter dem Gerechtigkeitspostulat.

(1) Es ist vorstellbar, daß sich ein verstärktes Wachstum des Sozialprodukts, das wirtschaftspolitisch gesehen an sich möglich wäre, deshalb nicht erreichen läßt, weil die ständig zu beachtende Vorentscheidung (Nebenbedingung), nicht gegen das Leitbild einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung zu verstoßen, für Form und Rate des wirtschaftlichen Wachstums bedeutsam ist. Paulsen²⁾ verweist auf Fellners³⁾ Berechnungen, wonach die USA durch eine Umschaltung von 25 % der Konsumgüter- auf die Investitionsgüterproduktion ihre Wachstumsrate etwa verdoppeln könnten.⁴⁾

Da jedoch hierdurch gewisse Wahlfreiheiten als Bedingung und erwünschtes Ergebnis einer an sich möglichen Wettbewerbsordnung außer Kraft bzw. eingeschränkt werden, ist die Systemwidrigkeit des dargestellten Eingriffs offensichtlich. Es erfolgt nicht nur direkt eine Ausschaltung der Investitionsfreiheit, sondern auch indirekt eine empfindsame Beschränkung der Konsumfreiheit. Wenn nämlich die Freiheit der privaten Investitionsentscheidungen aufgehoben wird, können Gewinn und Verlust als Steuerungselemente des Wettbewerbs ihre Lock- bzw. Abschreckungsfunktion nicht mehr ausüben; die Höhe

1) Vergleichbar ist dieses Problem mit dem eines Arztes, dem zur Heilung des Leidens eines Patienten eine Vielzahl von Behandlungsweisen und Medikamenten zur Verfügung steht, sich aber stets Rechenschaft darüber geben muß, ob der Organismus des Patienten eine gewisse Behandlungsweise oder ein bestimmtes Medikament verträgt.

2) Vgl. Paulsen, A., Wirtschaftliche und soziale Grundprobleme stetigen Wirtschaftswachstums, in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 15, Berlin 1959, S. 19.

3) Vgl. Fellner, W., Trends and Cycles in Economic Activity, New York 1956, S. 73 f.

4) Die praktische Durchführung könnte man sich so vorstellen, daß Unternehmengewinne und Abschreibungen an eine staatliche Zentralstelle abzuführen wären, die sodann Art, Menge und Ort der Investitionen bestimmt.

der Unternehmereinkommen hängt nicht mehr von dem ständigen Eingehen auf die Wünsche der Konsumenten ab.

Während in einem funktionsfähigen Wettbewerbssystem letztlich alle Produzenten primär von den Kaufentscheidungen des Konsumenten abhängig sind, liegt es bei einer direkten Investitionskontrolle im Ermessen der staatlichen Planstelle, in welchem Umfang auftretende Verbraucherwünsche berücksichtigt werden sollen oder nicht.

Bei isolierter Ausrichtung auf das Ziel "verstärktes Wachstum" muß von einer Zielkonformität als Teilurteil gesprochen werden - vorausgesetzt, daß eine zentrale Investitionsplanung auch wirklich über längere Zeit zu einer höheren Wachstumsrate führt. So ist es nicht unwahrscheinlich, daß trotz höherer Investitionsquote die staatlich gelenkten Investitionen infolge der Schwierigkeiten der zentralen Wirtschaftlichkeitsrechnung einen geringeren ökonomischen Effekt haben als die dezentral geplanten Investitionen bei geringerer Investitionsquote.¹⁾

Nach diesen Ausführungen könnte man einwenden, daß eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote auch ohne direkte Investitionskontrolle erreichbar sei. Die erforderliche Nachfrageumlenkung könnte z.B. indirekt durch Subventionierung, Sondersteuern (einschl. Abschreibungspolitik) und selektive Kreditpolitik erzielt werden. Aus ordnungspolitischer Sicht ist aber auch jetzt entscheidend, daß die Nachfrage mehr oder weniger ohne Rücksicht auf die am freien Markt zum Ausdruck kommenden Verbraucherwünsche umgelenkt wird, was wiederum die freie Konsumwahl faktisch erheblich einschränken kann. Mit einer freiheitlichen Ordnungsvorstellung, welche dem Konsumenten eine entscheidende Kontrollfunktion zumißt, ist diese Politik unvereinbar, d.h. systeminkonform.

Auch wenn wir einmal annehmen, daß durch einen solchen Eingriff auf die Dauer ein stärkeres Wachstum des Sozialprodukts erreichbar sei,²⁾ ist dieses unerwünscht, falls der Forderung nach ständiger Anpassung an den Konsumentenwillen zentrales Gewicht zufällt. Die Leistung der Wirtschaft läßt sich somit nur bedingt am Wachstum des Sozialprodukts messen.

Wirtschaftspolitisch erwünscht ist daher ein "optimales" Wachstum, das sich bei gegebener Grundsatzentscheidung erreichen läßt. Zwei Gruppen von Maßnahmen sind unter dem Wachstumsaspekt bei marktwirtschaftlichen Verhältnissen von besonderer Bedeutung.

- 1) Vgl. Thalheim, K.C., Die Unterschiede zwischen der Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs und marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 8 (1961), S. 23.
- 2) Wachstumspolitische Maßnahmen können jedoch Investitionsquote und Kapitalkoeffizienten so treffen, daß sie sich gegenseitig in ihren Wachstumseffekten kompensieren. So weist Dürr, E. (Probleme der volkswirtschaftlichen Programmierung, in: Wirtschaftspolitische Chronik, H. 2 (1963), S. 68) darauf hin, daß die Länder mit der relativ höchsten Investitionsquote durchaus nicht die höchsten Wachstumsraten haben. "Die wachstumsschwachen Länder England, Dänemark und Schweden zeichnen sich durch hohe marginale Kapitalkoeffizienten über sechs, die wachstumsstarken Länder Bundesrepublik Deutschland, Italien und Japan durch niedrige marginale Kapitalkoeffizienten unter 4 aus."

1) Die erste Kategorie umfaßt Eingriffe, die die spezifische Wirkungsweise des Wettbewerbs durchsetzen bzw. fördern und damit systemkonform sein müssen und sich dabei günstig auf den unterstellten Wachstumsprozeß auswirken. Es geht mit anderen Worten darum, gewisse Wachstumshemmnisse, wie sie aus einer nicht voll funktionsfähigen Wettbewerbsordnung resultieren, zu beseitigen. Wachstumsfördernd wirkt der funktionsfähige Wettbewerb als Ordnungsprinzip erstens insofern, als er für eine Flexibilität der Einzelpreise sorgt. Da "Wirtschaftswachstum notwendig ein laufender Umstellungsprozeß" ¹⁾ ist, sind gerade hier flexible Preise und Preisrelationen geeignet, die Anpassung der Wirtschaftssubjekte an die wachstumsbedingten Wandlungen der Produktionsgegebenheiten und Nachfragestruktur zu beschleunigen. Die ständig auf der Angebots- und Nachfrageseite wirksamen Impulse (z.B. Bedürfnisverschiebung, technischer Fortschritt etc.) werden in Preissignalen - als Mittel der Orientierung - weitergegeben; insofern erhöht der Wettbewerb als "Prozeß der Meinungsbildung" ²⁾ die Beweglichkeit der Wirtschaft als "Reaktionsapparat auf Anstöße" (Schumpeter: "apparatus of response") ³⁾. Es ist zu erwarten, daß Störungen des Wirtschaftswachstums, welche auf vermeidbaren "time lags" der Anpassung an veränderte Erzeugungs- und Absatzbedingungen beruhen, durch eine funktionsfähige Wettbewerbssteuerung vermieden werden.

Zweitens wirkt der Wettbewerbsmechanismus insofern wachstumsfördernd, als er die Marktteilnehmer innerhalb des wachstumsnotwendigen Umstellungsprozesses zwingt, alle gegebenen Möglichkeiten der Kostensenkung auszuschöpfen, Engpässe auszuweiten und Engpaßgüter einzusparen und Überkapazitäten durch rechtzeitige Umstellung der Produktion abzubauen.

"Damit aber die Preise ihre Funktionen als Indikatoren der Marktlage und als Daten für die Auslösung von Ausgleichsprozessen erfüllen können, muß der Wettbewerb ausreichend wirksam sein, und zwar der Preiswettbewerb, der in dieser Funktion keineswegs durch Qualitäts- oder Werbungswettbewerb ersetzt werden kann." ⁴⁾

Unter diesen beiden Aspekten des Wettbewerbs werden insbesondere zwei Politiken notwendig.

a) Eine Makropolitik, welche die monetäre Gesamtnachfrage in Einklang mit der Produktionskapazität bringt, so daß Schwankungen des Wirtschaftsablaufes vermieden werden (Konjunkturpolitik) ⁵⁾. Die Bedeutung für einen funktionsfähigen Wettbewerb als

1) Paulsen, A., Wirtschaftliche und soziale Grundprobleme stetigen Wirtschaftswachstums, a.a.O., S. 25.

2) Hayek, F.A., Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, a.a.O., S. 139.

3) Paulsen, A., Wirtschaftliche und Soziale Grundprobleme stetigen Wirtschaftswachstums, a.a.O., S. 25.

4) Ebenda, S. 26.

5) Vgl. Besters, H., Art.: Wirtschaftliche Konjunkturen, Staatslexikon, 6., völlig neu bearb. und erw. Aufl., Bd. 8, Freiburg 1963, Sp. 747.

Ordnungsprinzip wird dabei sofort ersichtlich.¹⁾

Einmal kann der Wettbewerb seine Lenkungsfunction nicht zufriedenstellend erfüllen, wenn infolge eines gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfalls Massenarbeitslosigkeit entsteht.²⁾ Es findet, abgesehen von den verheerenden außerökonomischen Wirkungen, welche auf eine Beseitigung des marktwirtschaftlichen Systems hintendieren, eine ökonomisch nicht zu verantwortende Lahmlegung produktiver Kräfte und Fehllenkungen individueller Planungen statt.

Andererseits hört der Wettbewerbsmechanismus bei inflationären Überhitzungserscheinungen auf, seine Ordnungsaufgabe vernünftig zu erfüllen.³⁾ Die fehlerhafte Gewinnkalkulation der Unternehmungen, die sich Scheingewinne errechnen, führt zu einer ökonomisch falschen Dirigierung der produktiven Kräfte. So kann eine Politik des billigen Geldes und der steuerlichen Förderung der Selbstfinanzierung Kapitalverschwendung zur Folge haben, welche sich in einer Erhöhung des Kapitalkoeffizienten zeigt.⁴⁾ Die auftretende Inflation führt weiterhin zu Verkäufermärkten und vermindert dadurch die Intensität des Wettbewerbs - das marktwirtschaftliche System wird gleichsam "vorderlastig" durch die größere Marktmacht der Anbieter.⁵⁾ Hieraus folgt aber wiederum eine Abschwächung des Zwangs zur rationellen Verwendung der gegebenen Produktionsfaktoren.

b) Eine Mikropolitik, die prinzipiell einen Schutz gegen entwicklungsbedingte Verschiebungen in den Angebots- und Nachfragesituationen vermeidet und ggf. die vom Wettbewerbsprozeß ausgelöste Entwicklung beschleunigt und erleichtert.

In einer Marktwirtschaft kann es grundsätzlich keinen Anspruch auf Kostendeckung geben, wenn die Nachfrage die Kostenpreise nicht mehr bestätigt. Ein sog. erhaltungsinterven-

1) Es gilt aber auch der umgekehrte Zusammenhang, d.h. dem funktionsfähigen Wettbewerb - vor allem dem Preiswettbewerb - kommen konjunkturpolitische Funktionen zu: a) Der Preiswettbewerb sollte in Branchen, die überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte erzielen, so intensiv sein, daß die Preise schnell sinken, und zwar in dem Umfang, wie der einzelwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt übersteigt.

b) Der Wettbewerb wirkt stabilisierend, weil er für eine Flexibilität der Einzelpreise sorgt. Da - wie dargelegt - flexible Preise geeignet sind, die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf Datenänderungen zu beschleunigen, ist es auch der Fall, daß "time lags" der Anpassungen, auf denen wenigstens zum Teil die konjunkturellen Schwankungen beruhen, vermieden werden. Vgl. Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a.a.O., S. 68 f.

2) Vgl. Eucken, W., Das ordnungspolitische Problem, a.a.O., S. 66.

3) Vgl. Lutz, F.A., Die Gefahr der chronischen Inflation, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S. 379 f.

4) Vgl. Dürr, E., Wachstumstheorie und Wachstumspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 176, H. 5 (1964), S. 401.

5) Vgl. Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a.a.O., S. 66 f.

tionistischer Eingriff¹⁾ würde eine Bindung von Kapital und Arbeit an Einsatzstellen bewirken, in denen ein geringerer Ertrag erzielt wird als in anderen Verwendungszweigen. Dringlichere Bedürfnisse, wie sie in den Marktpreisen zum Ausdruck kommen, werden vergleichsweise unzureichend befriedigt, was ceteris paribus gleichbedeutend mit einem Verzicht auf eine mögliche Steigerung des Sozialprodukts ist.²⁾ "Mindestens wird der Wachstumsprozeß gebremst und verzerrt, wenn Schutz gegen entwicklungsbedingte Verschiebungen in Angebots- und Nachfragesituationen zur Maxime der zahlreichen Markt- und Wettbewerbsordnungen gemacht wird."³⁾

Die Anpassung der Wirtschaft an Änderungen der Marktlage kann schließlich durch sog. Anpassungsinterventionen beschleunigt werden, um aus ökonomischer Sicht das Brachliegen von Produktionsfaktoren abzukürzen. So ist die staatliche Wirtschaftspolitik in der Lage, durch verbilligte Kredite die Rationalisierung und Produktionsumstellung sowie durch Beihilfen die Umschulung und Umsiedlung von Arbeitskräften zu erleichtern. Wenn es gelingt, die Mobilität der Produktionsfaktoren zwischen den Branchen und auch im Raum zu verbessern, lassen sich dadurch ungenutzte Produktivitätsreserven erschließen, die weiteres Wirtschaftswachstum ermöglichen.⁴⁾ Da die hierfür erforderliche Wirtschaftspolitik "nicht als Hemmungsintervention quer zu den Marktgesetzen, sondern als konforme Anpassungsintervention in der Wirkungsrichtung der Marktgesetze, zur Sicherung ihres möglichst reibungslosen Ablaufes eingreift,"⁵⁾ ist das Prinzip der Systemkonformität bei entsprechender Ausgangssituation erfüllt.

2) Die zweite Gruppe von Interventionen wird notwendig, wenn aufgrund der teilweisen oder gänzlichen Unterlassung bestimmter einzelwirtschaftlich nicht rentabler Investitionen wichtige Vorbedingungen weiteren wirtschaftlichen Wachstums fehlen. Dies ist bei der Mehrzahl der Infrastruktur-Objekte der Fall, wo der Preismechanismus ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt ist.⁶⁾ Die Infrastruktur-Investitionen sollen dabei im weitesten Sinne verstanden werden: "Straßennetz, Verkehrswesen, Energie, Gesundheitswesen, Sozialeinrichtungen, Bildungswesen usw."⁷⁾

-
- 1) Die erhaltungstheoretische Wirtschaftspolitik will etwas erhalten, was der marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismus zu beseitigen tendiert. Man kann auch von einer "gegensinnigen" Intervention sprechen, weil sie "gegen das natürliche Gefälle der Entwicklung" (Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 301) gerichtet ist.
 - 2) Vgl. Wessels, T., Art.: Subventionen, Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3., neu bearb. Aufl., Bd. III, Stuttgart 1957/58/60, Sp. 5325.
 - 3) Paulsen, A., Wirtschaftliche und soziale Grundprobleme stetigen Wirtschaftswachstums, a.a.O., S. 24 f.
 - 4) Vgl. Jürgensen, H., Antinomien in der Regionalpolitik, a.a.O., S. 401.
 - 5) Rüstow, A., Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, a.a.O., S. 132.
 - 6) Vgl. Bombach, G., Rahmenplan oder Zahlenzwang?, in: Planung ohne Planwirtschaft, a.a.O., S. 49.
 - 7) Ebenda.

Da durch den Einsatz solcher öffentlich finanzierter Investitionen ein funktionsfähiger Wettbewerb nicht beeinträchtigt wird - die regulativen Marktkräfte spielen ja gar nicht -, kann auch prinzipiell nicht von einem systeminkonformen Eingriff gesprochen werden.

Nach diesen Überlegungen wird es notwendig, auf eine wichtige Unterstellung hinzuweisen. Wir sind davon ausgegangen, daß die Wettbewerbswirtschaft aus sich heraus über eine ausreichend starke Tendenz zum Wachstum verfügt. Würde sie sich jedoch einem stagnierenden Zustand annähern, wäre die Wirtschaftspolitik offenbar überfordert, wenn man von ihr verlangte, sie solle mit systemkonformen Maßnahmen diese nicht zum Wachstum tendierende Wirtschaft in das Wachstum zwingen. Man müßte unter Umständen um ~~des~~ Wachstums willen genötigt sein, auf die freiheitlichen Prinzipien der Wettbewerbswirtschaft zu verzichten. Jedoch sprechen heute viele Gründe dafür, daß die Welt weiter denn je von dem Schreckgespenst der säkularen Stagnation mit ihrem Mangel an privaten Investitionsmöglichkeiten entfernt ist.¹⁾

(2) Obwohl "die an sich rein technisch wirkende Marktwirtschaft eo ipso bereits wesentliche soziale Fortschritte enthält, gleichsam als Nebenprodukt der marktwirtschaftlichen Funktionen"²⁾, wird noch aus sozialen Gründen eine Redistribution der marktwirtschaftlich bedingten Einkommensverteilung gefordert.

Zur Begründung kann z.B. angeführt werden, daß die besondere Arbeitsweise des marktwirtschaftlichen Prinzips mit Notwendigkeit eine Ungleichheit der Einkommen erzeugt: "wer nur anzubieten hat, was reichlich vorhanden ist und wenig nachgefragt wird, verdient wenig, wer über knappe, aber begehrte Güter gebietet, verdient viel, und wer über knappe Güter im großen Stil gebietet oder über knappe Güter von großem Wert, verdient sehr viel"³⁾. Entscheidend für die marktmäßige Verteilung ist also der Knappheitsgrad der Leistungen; insofern gewährleistet der Wettbewerb eine knappheitsorientierte Leistungsgerechtigkeit. Es kommt demnach aber auch nicht darauf an, welche subjektiven Leistungen, d.h. Anstrengungen körperlicher und geistiger Art, aufgebracht werden und welche Bedürfnisse der Mensch besitzt. Nur das Ergebnis der Bemühungen, die am Markt gefragte Leistung, wird je nach der Dringlichkeit der Nachfrage bei gegebenem Angebot bewertet.

1) Vgl. Lutz, F. A., Die Gefahr der chronischen Inflation, a. a. O., S. 376.

2) Müller-Armack, A., Studien zur sozialen Marktwirtschaft, a. a. O., S. 11. Bereits die Orientierung am Verbrauch stellt eine soziale Leistung des Wettbewerbs dar. Weiterhin wirkt "die durch das Wettbewerbssystem gesicherte und laufend erzwungene Produktivitätserhöhung als eine soziale Verbesserung". Derselbe, Art.: Soziale Marktwirtschaft, a. a. O., S. 391. Von sozialer Bedeutung ist schließlich die für den Wettbewerbsprozeß typische Wirkung, daß Einkommen, die auf bloßen Machtpositionen beruhen, immer wieder beseitigt werden. Vgl. Wessels, T., Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, a. a. O., S. 26.

3) Böhm, F., Freiheitsordnung und soziale Frage, a. a. O., S. 77.

Zur Veränderung der marktwirtschaftlichen Einkommensverteilung besteht die Möglichkeit, zunächst den marktwirtschaftlichen Prozeß sich vollziehen zu lassen, ohne ihn zu beeinflussen, jedoch nachträglich seine Ergebnisse zu korrigieren, indem die Einkommen der einen durch Zwangsabgaben verkürzt und die der anderen durch Beiträge irgendwelcher Art vergrößert werden.¹⁾

"Da sich aber diese Korrektur schlechterdings nicht anders vornehmen läßt, als daß man denjenigen, die infolge der Bedeutung, die die Nachfrage ihren Leistungen beimißt, mehr oder weniger gut verdienen, einen Teil dessen, was sie verdient haben wieder wegnimmt, so daß also das nach System legitim Verdiente nachträglich aus einem anderen Gesichtspunkt als nicht geziemend verdient disqualifiziert werden muß, ergibt sich das Problem, ob durch diese nachträgliche Korrektur der Einkommensverteilung und durch den psychologischen Effekt, den sie hervorruft, die steuernde Kraft der primären Einkommensverteilung nicht notleidet"²⁾. So wäre es eine Utopie zu glauben, der Unternehmer richte sein wirtschaftliches Handeln noch getreulich nach den Spielregeln des individuellen Erwerbsstrebens, wenn ihm die redistributive Besteuerung den Erlös seiner Aktivität in konfiskatorischer Weise streitig macht; das Steuerkonto würde zum wichtigsten Orientierungspunkt aller geschäftlichen Dispositionen werden.³⁾ Von einer systemkonformen Wirtschaftspolitik könnte nicht mehr die Rede sein, wenn die Unternehmer veranlaßt werden, ihre Entscheidungen weniger unter dem Gesichtspunkt der Ertragssteigerung als unter dem Aspekt der Steuervermeidung und der Ausnutzung der gebotenen Abschreibungsmöglichkeiten zu treffen. Da sich die Wirtschaftspolitik nur an den Gewinnen, nicht aber an den Verlusten beteiligt, mag auch die Tendenz eintreten, schwerwiegende Risiken - die aber gerade ebenso große Erfolgchancen aufweisen - zu vermeiden und sich mit dem Routinegeschäft zufriedenzugeben. Damit wird aber auch die Figur des Unternehmerpioniers mit seinen großen Wagnissen und Neuerungen von dem auf Sicherheit bedachten Geschäftsleiter verdrängt und die Wettbewerbsintensität unter einem solchen Nachlassen der Anstrengungen vermindert.⁴⁾ In diesem Zusammenhang ist gerade die sog. "Kopflastigkeit des Steuersystems"⁵⁾ erwähnenswert. Sie besteht darin, daß viel zu viel auf die Erfolgserzielung, auf die Geldeingänge unter den verschiedensten Benennungen (z.B. Roheinnahmen, Entgelte, Gewinne), erhoben wird. Auf diese Weise tut das Steuersystem alles, "um den tragenden Grundgedanken des Wirtschaftssystems, nämlich die Belohnung der Leistung durch den Erfolg, zu dezimieren oder zu desavouieren, und an die Stelle der Belohnung eine Geldstrafe zu setzen."⁶⁾

1) Vgl. Jöhr, W. A., Art.: Wirtschaftspolitik, a. a. O., Sp. 810.

2) Böhm, F., Freiheitsordnung und soziale Frage, a. a. O., S. 78.

3) Vgl. Schmolders, G., Steuersystem und Wettbewerbsordnung, in: Ordo, Bd. III (1950), S. 145.

4) Vgl. Küng, E., Art.: Interventionismus, HdSW, Bd. 5, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 328.

5) Schmolders, G., Wirtschaftssystem und Steuersystem, in: Neuordnung der Finanzpolitik, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 11, Ludwigsburg 1958, S. 27.

6) Ebenda, S. 28.

Wann durch die angeführten Besonderheiten des Steuersystems die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Steuerung fühlbar beeinträchtigt wird, ist nicht vorweg zu entscheiden. Es ist jedoch in jeder konkreten Situation die Möglichkeit zu überdenken, daß neben einem empfindsamen Nachlassen der dynamischen Impulse eine Fehlsteuerung von Arbeitsenergien, Kapitalien und Unternehmerdispositionen eintreten kann, die dem erwünschten sozialen Effekt Abbruch tut und ihn unter Umständen sogar überkompensiert. So würden die durch die Einkommensumverteilung zu begünstigenden Gruppen dieselbe ablehnen, wenn sie vor der Alternative stünden, entweder ein größeres Stück von einem kleineren "Kuchen" zu erhalten oder ein kleineres von einem größeren, wobei jenes größere kleiner ist als dieses kleinere. Dies gilt um so mehr, als die "armen" Klassen die empfangenen "social benefits" vielfach selber bezahlen müssen, weil das aufzubringende Transfervolumen so groß sein kann, daß es keine noch so reiche Minorität mehr gibt, der man die Lasten aufbürden könnte.¹⁾

Aus der ordnungspolitischen Grundentscheidung folgt auch, daß der Wettbewerb nicht einseitig zugunsten bestimmter Gruppen und bestimmter Betriebsformen bzw. Rechtsformen verzerrt werden darf. Wenn jedoch z.B. die gewerblichen Gewinne der Einzelunternehmen und Personengesellschaften mit der progressiven "Einkommenssteuer" belegt werden, und zwar auch für die nichtentnommenen Gewinnanteile,²⁾ kann sich eine steuerliche Wettbewerbsverschiebung zugunsten der juristischen Personen ergeben, falls bei ihnen die nichtentnommenen Gewinnanteile nicht progressiv belastet sind.³⁾ Schließlich kann die Marktwirtschaft vor allem dann nicht funktionieren, wenn die ihr zugrunde liegende geistige Haltung, nämlich die Bereitschaft, für das eigene Schicksal verantwortlich zu sein, durch die Nebenwirkung vermeintlich sozialer Maßnahmen zum Absterben verurteilt wird. So ist es nicht unwahrscheinlich, daß die sog. "politische Konkurrenz", d.h. die Konkurrenz der politischen Parteien um die Wählerstimmen,⁴⁾ die dem wirtschaftlichen Wettbewerb adäquate Verhaltensweise immer weiter beeinträchtigt: Eine falsch verstandene Sozialpolitik wird dem Menschen schon von der Stunde seiner Geburt an volle Sicherheit gegen alle Widrigkeiten des Lebens gewähren, ihn also in absoluter Weise gegen alle Wechselfälle des Lebens abschirmen (Gedanke des umfassenden Versorgungsstaates). Unter solchen Umständen kann von den Menschen aber nicht erwartet werden, daß sie jenes Maß an Wettbewerbswillen aufbringen, das nötig

- 1) Vgl. Bickel, W., Finanzpolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, a. a. O., S. 58; Schmidt, K., Wirtschaftsordnung und öffentliche Mittelverwendung, in: Ordo, Bd. VIII (1956), S. 179 f.
- 2) Nebenbei gesagt, kann es nicht der Sinn der progressiven Einkommenssteuer sein, auf nichtentnommene Gewinne der Betriebe angewendet zu werden; denn das Wesen der Einkommenssteuer liegt in der Besteuerung des entnommenen "Privateinkommens" und nicht des betrieblichen Gewinns.
- 3) Vgl. Schmolders, G., Steuerpolitik und Mittelstand, in: Der mittelständische Unternehmer in der sozialen Marktwirtschaft, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, 4. Arbeitstagung, Ludwigsburg 1956, S. 46.
- 4) Vgl. Jöhr, W. A., Die Leistungen des Konkurrenzsystems und seine Bedeutung für die Wirtschaft unserer Zeit, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 86. Jg. (1950), S. 412.

ist, um alle Möglichkeiten ihrer wirtschaftlichen Dispositionsfreiheiten entsprechend auszunützen. "Darum widerspricht es zum Beispiel der marktwirtschaftlichen Ordnung, die private Initiative, Selbstvorsorge und Eigenverantwortung auch dann auszuschalten, wenn das Einzelindividuum materiell durchaus in der Lage ist, solche Tugenden in weitem Umfang zu üben. Wirtschaftliche Freiheit und totaler Versicherungszwang vertragen sich dann auch wie Feuer und Wasser." ¹⁾

II. Begrenzte Zulassung systemwidriger Wirtschaftspolitik gemäß der Grundsatzentscheidung

1. Das Problem

Bisher sind wir davon ausgegangen, daß die Grundsatzentscheidung für ein Wettbewerbssystem gefallen war, in dem alle Maßnahmen mit dem Wettbewerb als dominierendem Ordnungsprinzip in Einklang stehen müssen. Diese Vorentscheidung legte die Wirtschaftspolitik im historischen Moment insofern fest, als zur Lösung des wirtschaftspolitischen Problems nur mit dem Prinzip der Systemkonformität vereinbare Alternativen zugelassen waren.

Da aber nun gezeigt werden kann, daß sich unter der gemachten Voraussetzung bestimmte Ziele einer Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne ganz oder teilweise nicht realisieren lassen, ist auch eine Vorentscheidung denkbar, die gleichzeitig gewisse Abweichungen von dem ordnungspolitischen Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs erlaubt.

(1) Als Begründung wird z.B. von Weisser ²⁾ angeführt, "daß das soziale Leben außerordentlich kompliziert und vielgestaltig - wenn Sie wollen; wundervoll reich an Kräften, Gestalten und Möglichkeiten - ist. Daher ist von vornherein zu vermuten, daß eine in völliger Reinheit nach wenigen Grundsätzen doktrinar verwirklichte Verfassung das soziale Leben vergewaltigt. Es ist keineswegs... ein Postulat der Einfachheit der Wirtschaftsverfassung gültig. Vollends ergibt sich dies, wenn wir die Wirtschaftspolitiklehre in den Zusammenhang einer allgemeinen praktischen Sozialwissenschaft stellen und uns dadurch die Interdependenz aller sozialer Kräfte bewußt wird." Neuerdings schreibt derselbe Autor ³⁾: "Berücksichtigt man die totale Interdependenz aller sozialen Prozesse, so kann es unmöglich befriedigen, wenn Berater der Wirtschaftspolitik vor einer Maßnahme allein deswegen warnen, weil sie der allgemeinen Konzeption 'Marktwirtschaft' nicht-konform sei." In ähnlicher Weise betont Pütz ⁴⁾, daß eine wirtschaftspolitische Konzeption unvollständig und praktisch wertlos sei, wenn man sich darauf beschränken wollte, nur mit dem ordnungspolitischen Grundprinzip der Marktwirtschaft vereinbare Sonder-

1) Erhard, L., Wohlstand für alle, bearb. v. W. Langer, Düsseldorf 1957, S. 258.

2) Weisser, G., Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, a.a.O., S. 39.

3) Derselbe, Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und von Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, a.a.O., S. 29.

4) Vgl. Pütz, T., Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, a.a.O., S. 13.

prinzipien zu bestimmen; "denn die konkrete Situation (Wirtschaftsstruktur, Entwicklungstendenzen der Wirtschaft, Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte usw.) und das Bündel der gesetzten wirtschaftspolitischen Ziele sind geschichtlich jeweils so geartet und nach Ort und Zeit so verschieden, daß eine stilreine Gestaltung der Wirtschaftspolitik... unmöglich ist. Die Wirklichkeit zwingt den Wirtschaftspolitiker zu mehr oder weniger weitgehenden Abweichungen vom ordnungspolitischen Grundprinzip und den dem entsprechenden Sonderprinzipien."¹⁾

Zugeständnisse an diese Auffassung zeichnen sich bei Müller - Armack ab, der betont, daß der Grundsatzcharakter der Wirtschaftspolitik die Anerkennung besonders zu behandelnder Bereiche nicht ausschließe.²⁾ Er verlangt daher auch nur, daß die wirtschaftspolitischen Bereiche, "möglichst dem Grundsatz der Marktkonformität angepaßt sind."³⁾ Weiterhin hebt Hensel⁴⁾ hervor, daß wir es in der praktischen Wirtschaftspolitik "immer mit konkurrierenden Problemen und konkurrierenden Prinzipien zu tun haben, zwischen denen ein Ausgleich angestrebt werden muß. Gerade solche Konkurrenzen sind jedoch nur dann zweckentsprechend entscheidbar, wenn das ordnungspolitische Problem als solches und auch die Alternativen seiner Lösung sachlich in der rechten Weise erkannt werden. Dogmatismus ist in jeder Form tödlich. Prinzipienlosigkeit führt immer zum Zerfall."

Hinter solchen Grundsatzüberlegungen steht der wertende Gedanke, daß begrenzte Abweichungen vom Ordnungskonzept des funktionsfähigen Wettbewerbs zu rechtfertigen sind, wenn das Gewicht gewisser grundsätzlicher systeminkonformer Zielrealisierungen stärker wiegt als das der hierdurch bewirkten grundsätzlichen Nachteile aus der Beeinträchtigung des marktwirtschaftlichen Steuerungsprinzips. Da somit im konkreten Einzelfall auch bestimmte systemwidrige Zielvorstellungen als maßgebend zugelassen werden können, wird eine nur-systemkonforme Wirtschaftspolitik unter der Voraussetzung, daß die wahrscheinlichen Nachteile aus der Verletzung der Marktwirtschaft weniger wiegen als die wahrscheinlichen vorteiligen Wirkungen aus dem Einsatz der entsprechenden systemwidrigen Maßnahmen, nicht mit einiger Sicherheit die vorteilhafteste (zielkonforme) im Hinblick auf sämtliche Ziele der Wirtschaftspolitik sein.

So bemerkt etwa Thalheim⁵⁾: "In vielen Fällen führt aber die Anwendung systeminadäquater Methoden nicht zur Funktionsunfähigkeit des Systems, sondern bedeutet eben Verzicht auf eine sonst erreichbare Produktions- oder Produktivitätssteigerung, deren Bedeutung oder Berechtigung an der Bewertung der außerökonomischen Ziele gemessen wird, die mit diesen Methoden erreicht werden." Demnach können sich z.B. für wettbewerbsmindernde Marktordnungen - die bei funktionsfähiger Wettbewerbssteuerung allein ökonomisch nicht zu rechtfertigen sind - unter anderem Aspekt vielleicht sachlich berechtigte Gründe anführen lassen. So kann die Erhaltung eines bestimmten

1) Pütz, T., Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, a.a.O., S.13.

2) Vgl. Müller-Armack, A., Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S.15.

3) Ebenda - im Original kein Sperrdruck.

4) Hensel, K.P., Grundgesetz - Wirtschaftsordnungen. Eine ordnungstheoretische Studie, in: Ordo, Bd.XIV (1963), S. 60.

5) Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a.a.O., S.582.

Wirtschaftszweiges, wenn der Erfolg der Wirtschaftspolitik nicht nur an ökonomischen Maßstäben beurteilt wird, durchaus sinnvoll sein, wenn man auch einen soziologischen Standpunkt einnimmt.¹⁾ Entscheidungen für systemfremde Eingriffe können sich nach Tuchtfeldt²⁾ vor allem aus bestimmten Gerechtigkeitsvorstellungen und militärpolitischen Erwägungen als opportum erweisen.

(2) Unter der Voraussetzung, daß die Grundsatzentscheidung keine Abweichungen vom Ordnungskonzept des funktionsfähigen Wettbewerbs duldet, läßt sich vom Wissenschaftler die Forderung ableiten, nur ausschließlich konforme Maßnahmen einzusetzen. Wenn jedoch grundsätzlich auch begrenzte Verletzungen des ordnungspolitischen Leitbildes erlaubt werden, wäre das mögliche Postulat des Nationalökonomen, nur systemkonform einzugreifen, dem Vorwurf ausgesetzt, daß hiermit eine Aussage über ein wissenschaftlich nicht begründbares Seinsollen gemacht werde, das sich nicht aus der gemachten Vorentscheidung ableiten lasse. Weiterhin könnte gegen die ausnahmslose Ablehnung systeminkonformer Wirtschaftspolitik eingewendet werden: der Einsatz systemwidriger Maßnahmen sei insofern gar nicht widerspruchsvoll, als ja die vorausgesetzte Grundsatzentscheidung keine ausschließlich konformen Eingriffe verlange. Mit dem ordnungspolitischen Leitbild des funktionsfähigen Wettbewerbs unvereinbare Maßnahmen seien zwar systemwidrig, aber noch nicht unbedingt widerspruchsvoll zur Grundsatzentscheidung für das betreffende Leitbild.

Es stellt sich somit für uns die Frage: Welche Einwände sprechen gegen systemwidrige Eingriffe und wie sind diese zu beurteilen? Das Kernproblem wird deutlich, wenn wir das eigentliche Anliegen einer systemkonformen Wirtschaftspolitik zum Ausgangspunkt unserer Überlegungen machen. Jetzt geht es um die Frage, ob auch bei Zulassung begrenzter systemwidriger Wirkungen die umfassenden Interdependenzen in so ausreichendem Maße berücksichtigt werden können, daß die Gefahr einer widerspruchsvollen Wirtschaftspolitik - mit ihren möglichen schwerwiegenden Nachteilen - vermieden wird. Nur dann ist eine zentrale Voraussetzung für eine zielkonforme Wirtschaftspolitik als Gesamturteil erfüllt.

Wer wirtschaftspolitisch tätig wird, hat stets zu beachten, daß Änderungen an einer Stelle sich grundsätzlich nach allen Seiten und oft in sehr widerspruchsvoller Weise - eben im Sinne der bekannten Interdependenz - auswirken können. Der Theorie der Wirtschaftspolitik fällt dabei die Aufgabe zu, die grundsätzlichen Grenzen, welche aus dem Interdependenzphänomen für das wirtschaftspolitische Handeln resultieren, unter Ausschöpfung von Erfahrung und wissenschaftlicher Erkenntnis näher zu bestimmen. Dieser Gesichtspunkt erhält besondere Bedeutung, weil gerade in der modernen Wirtschaft mit ihrer hochdifferenzierten Arbeitsteilung die Zusammenhänge naturgemäß dichter sind und die Reaktionen rascher und sensibler erfolgen als in einer wenig entwickelten Wirtschaft. Das bedeutet aber auch, daß die Empfindlichkeit der heutigen Wirtschaft gegenüber Staatseingriffen ungleich stärker sein muß als z.B. noch im Zeitalter des Merkantilismus.³⁾

1) Vgl. Hensel, K.P., Art.: Marktordnung, HdSW, Bd. 7, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 166 f.

2) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 238.

3) Vgl. Küng, E., Der Interventionismus, a. a. O., S. 287.

2. Die "Unvereinbarkeitslehre" als These gegen eine bestimmte systeminkonforme Wirtschaftspolitik

(1) In den letzten Jahrzehnten hat bei der Suche nach einem in sich widerspruchsfreien Wirtschaftssystem immer wieder die Überlegung eine Rolle gespielt, daß es Staatseingriffe in den Wirtschaftsablauf gibt, die dadurch, daß sie weitere ergänzende wirtschaftspolitische Interventionen hervorrufen, schließlich zur Aufhebung des (zunächst) existierenden marktwirtschaftlichen Systems führen - dies alles im Sinne des Dichterspruches: "Das ist der Fluch der bösen Tat, daß sie fortzeugend Böses muss gebären"¹⁾. Nach Willike²⁾ können wir diese These als das "Theorem der kumulativen Staatsintervention" bezeichnen. Diese auch als "Unvereinbarkeitslehre" bezeichnete Behauptung wurde von Mises aufgestellt. Es ging ihm dabei um den Nachweis, daß jede Ausschaltung des Preismechanismus notwendigerweise weitere Eingriffe nach sich ziehe und so in lawinenhaftem Anschwellen in der Zwangswirtschaft und im wirtschaftlichen Kollektivismus ende.³⁾

Der entscheidende Schritt für die Auslösung der Konformitätsdiskussion wurde getan, als Röpke in seiner "Gesellschaftskrisis" sein Konformitätskriterium mit der "Unvereinbarkeitslehre" von Mises verband.⁴⁾ Als nichtkonform werden diejenigen Eingriffe angesehen, "die die Preismechanik lahmlegen und daher durch planwirtschaftliche (kollektivistische) Ordnung ersetzen müssen."⁵⁾ Die Lähmung des Preismechanismus führt also hiernach eine Situation herbei, die sofort einen neuen tieferen Eingriff verlangt und die bisher vom Markt besorgte Lenkungsfunction mehr und mehr auf die Behörde überträgt.

1) Küng, E., Der Interventionismus, a.a.O., S.299.

2) Vgl. Willeke, F.-U., Das Theorem der kumulativen Staatsintervention (im folgenden als 'Das Theorem' zitiert), in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd.12 (1961), S. 58 ff.

3) Hierzu heißt es in seiner berühmten Theorie der Preistaxen (Mises, L., Art.: Preistaxen (Theorie), in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd.6, Jena 1925, S.1059): "Wer aber die einzelnen Maßnahmen der Kriegswirtschaft verfolgt, der kann deutlich ...feststellen: zuerst Preistaxen, dann Verkaufszwang, dann Rationierung, dann Vorschriften über die Einrichtung der Produktion und der Verteilung, schließlich Versuche zur Übernahme der planmäßigen Leitung der gesamten Produktion und Verteilung."

4) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S. 213; Dörge, F.-W., Der neuliberale Interventionismus, a.a.O., S. 726 ff.

5) Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S.259. Bereits aus unseren bisherigen Beispielen zu einer systeminkonformen Wirtschaftspolitik wird jedoch deutlich, daß die Röpkesche Begriffsbildung der konformen und nichtkonformen Intervention mit der unsrigen nicht voll übereinstimmen kann. Wie wir festgestellt haben, gibt es auch Eingriffe, die die Preismechanik äußerlich intakt lassen (z.B. gewisse Steuerpraktiken) und trotzdem mit dem funktionsfähigen Wettbewerb als Ordnungsprinzip unvereinbar sind. Dies bedeutet aber, daß nicht alle als systeminkonform anzusehenden Eingriffe unter das Theorem der kumulativen Staatsintervention gezählt werden.

"Die konforme Intervention erlangt ausschlaggebende Bedeutung. Sie wird zur qualitativen Scheidelinie, vorderen Übertretung er (Röpke, der Verf.) dringend warnt."¹⁾ In seinem folgenden Buch "Civitas Humana" baute Röpke sein Konformitätsprinzip in dem erwähnten Sinne weiter aus. Sein Bestreben, einen festen Damm als absolute Grenze gegenüber allen nichtkonformen Eingriffen aufzurichten, läßt keine Ausnahmen und Differenzierungen zu. "Die qualitative Scheidelinie muß für jedermann deutlich sichtbar sein."²⁾ Demnach besteht nur die "unerbittliche Alternative" zwischen einem marktwirtschaftlichen System mit konformen Eingriffen und einer totalen Zwangswirtschaft. Wie nun Willeke³⁾ darauf aufmerksam macht, ist das Theorem der kumulativen Staatsintervention trotz kritischer Beurteilung⁴⁾ auch noch in der jüngsten Zeit von namhaften Nationalökonomern, nämlich von Amonn⁵⁾ und Mises⁶⁾, vertreten worden. Die bestehenden Meinungsverschiedenheiten sind demnach noch nicht beigelegt. Dabei muß man berücksichtigen, daß allen Autoren, die im Sinne der "Unvereinbarkeitslehre" argumentieren, der Anspruch gemeinsam ist, daß es sich hierbei "nicht etwa um einen Lehrsatz handelt, der nur unter bestimmten wirklichkeitsfremden Modellbedingungen rein theoretische Gültigkeit hat, sondern daß mit ihm (dem Theorem; der Verf.) stets Aussagen über konkrete Vorgänge gemacht werden."⁷⁾ Jedoch geht dieser Anspruch bei den Vertretern des Theorems⁸⁾ verschieden weit, da die Auffassungen über Art und Umfang derjenigen Staatsinterventionen, die den Bestand des marktwirtschaftlichen Systems zu bedrohen vermögen, voneinander abweichen. Gehen wir nun davon aus, daß eine klare Grundsatzentscheidung für den funktionsfähigen Wettbewerb als Ordnungsprinzip gefallen ist, wenn auch unter prinzipieller Zulassung begrenzter Abweichungen, die jedoch die eindeutige Dominanz des marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprinzips nicht aufheben dürfen, dann wären solche Maßnahmen, die in die "Knechtschaft" führen müßten, ganz offensichtlich widerspruchsvoll; denn sie würden die gewollte Vorentscheidung aufheben. Bevor die prinzipiellen Einwände gegen das angeführte Theorem untersucht werden sollen, ist der formale Verlauf der behaupteten Systemtransformation näher zu verdeutlichen. Folgende gedankliche Schritte sind dabei zu beachten:

1) Dörge, F.-W., Der neuliberale Interventionismus, a.a.O., S. 726.

2) Ebenda, S. 727.

3) Vgl. Willeke, F.-U., Das Theorem, a.a.O., S. 58.

4) Vgl. Pütz, T., Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, a.a.O., S. 278; Marbach, F., Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950, S. 18.

5) Vgl. Amonn, A., Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, a.a.O., S. 223.

6) Vgl. Mises, L., Art.: Wirtschaftlicher Liberalismus, HdSW, Bd. 6, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959, S. 600 f.

7) Willeke, F.-U., Das Theorem, a.a.O., S. 60.

8) Eine ausführliche Literaturübersicht wird von Willeke, F.-U. (Das Theorem, a.a.O. S. 60) gegeben.

1) Zur Realisierung eines einzelnen Zieles oder einer bestimmten Gruppe von Zielen greift zunächst die Wirtschaftspolitik mit einer oder mehreren parallel geschalteten Maßnahmen gleicher Art in den Wirtschaftsablauf ein.

2) Daraufhin reagieren jedoch die hierdurch betroffenen privaten Wirtschaftssubjekte so, daß das eine Ziel bzw. gewisse oder alle in der Zielkombination enthaltenen Werte nicht realisiert werden und/oder bisher verwirklichte Ziele sich nicht mehr erreichen lassen.

3) Ist jetzt der wirtschaftspolitische Träger nicht gewillt, auf die Verwirklichung der betreffenden Zwecke zu verzichten, muß er der ersten Intervention weitere folgen lassen. Da aber daraufhin gemäß der zweiten Überlegung in einer der wirtschaftspolitischen Instanz unerwarteten und nicht erwünschten Weise reagiert wird, werden bei Festhalten an den bisherigen Zielsetzungen erneut Eingriffe gemäß dem dritten Gedankengang notwendig. Und so fort. "Der 'dialektische Sprung' von der Quantität (zunehmender Staatseingriffe) in die Qualität (einer neuen Wirtschaftsordnung)"¹⁾ ist durchgeführt, wenn die Volkswirtschaft, bedeckt mit einem ständig dichter werdenden Netz von Staatseingriffen, in allen entscheidenden ökonomischen Vorgängen durch einen staatlichen Zentralplan gesteuert wird. Die Intervention, welche den aufgezeigten kumulativen Vorgang auslöst, läßt sich nach der treffenden Formulierung von Maier²⁾ als "Transformations-Starter" bezeichnen.

Aus den bisherigen Ausführungen geht nun hervor, daß die Unvereinbarkeitslehre im konkreten Fall nur unter folgenden beiden Bedingungen gültig ist:

1) Im Anschluß an bestimmte wirtschaftspolitische Eingriffe müssen "endogen", d.h. durch die staatlicherseits nicht erwünschten Reaktionen privater Wirtschaftssubjekte, ständig neue Situationen hervorgerufen werden, die mit den angestrebten Zielvorstellungen unvereinbar sind.

Für die Systemtransformation ist jedoch das Reagieren der Betroffenen nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung.

2) Zusätzlich muß unterstellt werden, daß der Wirtschaftspolitiker auf den einmal gesetzten Werten beharrt, selbst wenn die zur Realisierung dieser Zwecke eingesetzten Maßnahmen schließlich zur Zentralverwaltungswirtschaft führen sollten.³⁾

(2) Im folgenden wollen wir zunächst einmal die Richtigkeit der ersten Voraussetzung unterstellen und die zweite zum Problem erheben.

Diese wird problematisch, wenn man sich verdeutlicht, daß für den Wirtschaftspolitiker eine Zielkollision entsteht zwischen dem Ziel, die Marktwirtschaft bzw. die hierdurch realisierte Werteordnung zu erhalten, und den anderen Zielen (bzw. dem Einzelziel), zu deren Verwirklichung bestimmte Eingriffe vorgenommen werden, welche als Transformations-Starter den kumulativen Prozeß zum zentralverwaltungswirtschaftlichen Sy-

1) Willeke, F.-U., Das Theorem, a.a.O., S. 59.

2) Maier, K.F., Transformation der Wirtschaftsordnung, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S. 157.

3) Vgl. Willeke, F.-U., Das Theorem, a.a.O., S. 59 und 73.

stem auslösen.¹⁾ Jetzt ist es zwar sicher denkbar, daß der staatliche Träger der Wirtschaftspolitik zunächst nicht zu durchschauen vermag, daß die Wirkungen der eingesetzten Maßnahmen so viele weitere Interventionen verlangen, bis schließlich die zentrale Planung dominant sein wird;²⁾ jedoch wird man regelmäßig annehmen können, daß die aufgezeigte Zielkollision dem Wirtschaftspolitiker im Prozeßverlauf bewußt wird. Der Zielkollision kann nur in zweierlei Hinsicht begegnet werden:

1) Die Reihe der an sich systemzerstörenden Eingriffe wird entweder zugunsten des bestehenden Wirtschaftssystems abgebrochen bzw. aufgehoben, oder aber

2) das bestehende marktwirtschaftliche System wird bewußt den Werten geopfert, die mit den letztlich zum zentralverwaltungswirtschaftlichen System drängenden Interventionen realisiert werden sollen.

Hier stellt sich die Frage, in welcher Weise sich der verantwortliche Wirtschaftspolitiker voraussichtlich entscheiden wird, wenn er die aufgezeigte Zielkollision erkennt. Der Versuch, eine Bestätigung des Theorems zu geben, wird dabei wohl nicht überzeugen können, wenn von seinen Vertretern folgende Ziele genannt werden, die durch systemzerstörende Eingriffe zu erreichen sind: "die Bevölkerung mit einem Gut billiger zu versorgen, eine Abwertung zu umgehen oder die staatlich gelenkten Importe in die 'richtigen' binnenländischen Kanäle abfließen zu lassen."³⁾ Es ist nicht einzusehen, daß der verantwortliche Wirtschaftspolitiker geneigt sein könnte, für diese Ziele - und nur für sie - die Verkehrswirtschaft zu opfern, da sie uns als konkurrierende Werte zum marktwirtschaftlichen System zu leicht wiegen.

Nicht so ohne weiteres läßt sich eine Aussage machen, wenn - wie gezeigt werden kann⁴⁾ - der Prozeß der kumulativen Staatsintervention im Rahmen einer Vollbeschäftigungspolitik bei einer bestimmten Gruppierung weiterer gegebener Ziele (vor allem Preisniveaustabilität) und bei bestimmten konkreten Gegebenheiten (insbesondere inflationistische Geldvermehrung auch nach Erreichen der Vollbeschäftigung) realmöglich wird. Wenn sich wirklich zeigen ließe, daß Vollbeschäftigung mit Geldwertstabilität u. a. nur in einer primär zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung erreichbar wäre, könnte man durchaus der Meinung sein, daß wegen der besonderen Bedeutung dieser Ziele auf das marktwirtschaftliche System verzichtet werde. Daß jedoch dieser Sachverhalt eintreten muß, läßt sich weder theoretisch noch empirisch belegen.

Auch bietet die Wirtschaftslenkung des nationalsozialistischen Regimes in Deutschland kein Beispiel für eine systemzerstörende Vollbeschäftigungspolitik. Eine genauere Analyse der Verhältnisse in den dreißiger Jahren zeigt, "daß die Verstärkung der Zwangselemente nicht eine Folge der mit der Vollbeschäftigung eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Methode ist, sondern von den Zielen herrührt, die damals von den politischen

1) Vgl. Willeke, F.-U., Das Theorem, a. a. O., S. 73 ff.

2) "Von Schritt zu Schritt, von Maßnahme zu Maßnahme wurden die verantwortlichen Wirtschaftspolitiker von Kräften, die sie nicht erkannten, auf einen Weg vorwärts getrieben, dessen Richtung sie nicht sahen." Meyer, F.W., Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung, in: Ordo, Bd. I (1948), S. 91.

3) Willeke, F.-U., Das Theorem, a. a. O., S. 74.

4) Vgl. ebenda, S. 75 ff.

Instanzen mit der Aufrüstung und Kriegssituation der Wirtschaft gestellt wurden.^{"1)} Daher läßt sich z.B. auch der 1936 verfügte allgemeine Preisstop nicht als Ergebnis einer Vollbeschäftigungspolitik im heute meist verstandenen Sinne auffassen. Der Preishalt diente vielmehr dem aufrüstenden Staat vor allem dazu, sich "gegen die Einengung seiner Kaufmöglichkeiten durch Preissteigerung zu sichern."²⁾ Die Vollbeschäftigung war nicht mehr das letzte Ziel.

(3) Eine umfassende Beurteilung des Theorems der kumulativen Staatsintervention ist jedoch erst dann möglich, wenn wir zuvor noch die zweite aufgezeigte Bedingung für die Gültigkeit der Kettenreaktion³⁾ als erfüllt voraussetzen und die erste zum Problem erheben.

Ausgangspunkt der Kritik bildet die Feststellung, daß die "Unvereinbarkeitslehre" in der Literatur⁴⁾ zuweilen ganz offenkundig unter der Annahme formuliert worden ist, als wäre sie vor allen Dingen auch empirisch häufig genug belegt worden. Betrachten wir deshalb z.B. die konkrete Wirtschaftspolitik der deutschen Bundesrepublik.

Hier hat sich seit 1948 eine marktwirtschaftliche Entwicklung vollzogen, obwohl bei genauem Zusehen eine Reihe von Eingriffen als nichtkonform im Sinne der Röpkeschen Terminologie zu deuten wäre.⁵⁾ So wurden in der BRD neben einem dominierenden verkehrswirtschaftlichen Sektor andere sehr bedeutende Bereiche wie vor allem die Wohnungswirtschaft, der Außenhandel, die Landwirtschaft und der Kapitalmarkt längere Zeit - z. T. auch heute noch - mehr oder weniger von einer marktwirtschaftlichen Lösung ausgenommen. Trotzdem funktionierte das marktwirtschaftliche System im Ganzen; denn Westdeutschland erlebte einen enormen wirtschaftlichen Aufstieg, wie ihn selbst die größten Optimisten nicht erwartet hatten.⁶⁾

In den jeweils angeführten Fällen kann es sich aber bestenfalls um das Ergebnis einer Teilkumulation von Staatseingriffen handeln, d.h. nach erfolgtem Eingriff mögen zwar weitere Interventionen aus "endogenen" Ursachen heraus notwendig werden, jedoch wird "ein neuer, durch mehrere Staatsinterventionen abgestützter 'wirtschaftspolitisch stabiler' Zustand erreicht"⁷⁾, bevor es zu einer Transformation des marktwirt-

1) Ortlieb, H. -D., Dogmatismus - unser wirtschaftspolitisches Schicksal?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2.Jg. (1951), S. 70.

2) Müller-Armack, A., Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, a.a.O., S. 19.

3) Vgl. S. 114.

4) Vgl. Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S.260 f; Rüstow, A., Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, a.a.O., S. 132 f.

5) Vgl. Müller, H.J., unter Mitarbeit von Dietrichs, B. und Klaus, J., Grenzen der Raumpolitik im Rahmen einer Marktwirtschaft - zugleich ein Beitrag zum Problem der Marktkonformität, in: Ordo, Bd. XII (1960/61), S.175.

6) Vgl. Müller-Armack, A., Studien zur sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S.13; Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a.a.O., S.581.

7) Willeke, F.-U., Das Theorem, a.a.O., S.70. "Ein durch Staatseingriffe beeinflusster Wirtschaftsbereich soll als 'wirtschaftspolitisch stabil' bezeichnet werden, wenn die mit dem oder den Staatseingriffen verfolgten Ziele erreicht worden sind und weitere Eingriffe zur Korrektur unerwünschter (Neben)Wirkungen nicht mehr erforderlich sind". Ebenda, S.70.

schaftlichen Systems in ein zentralverwaltungswirtschaftliches kommt.¹⁾ Zwar tritt die Koordinationszentrale "Markt" gegenüber der Koordinationszentrale "öffentliche Planstelle" zurück, jedoch nicht in dem Maße, daß das zentralverwaltungswirtschaftliche Element überwiegt. Ein Beispiel für eine Teilkumulation gibt z.B. Lutz²⁾ innerhalb der Devisenbewirtschaftung, wenn er ausführt: "Es hat sich ja in der Erfahrung immer gezeigt, daß, wenn man mit Devisenkontrolle zur Verhinderung der Kapitalflucht anfängt, man mit einer vollständigen Devisenbewirtschaftung endet."

(4) Fassen wir jetzt rückblickend die bisherigen Ausführungen zusammen, so ist festzustellen, daß es außerordentlich schwierig sein dürfte, Situationen zu finden, für die das Theorem der kumulativen Staatsintervention als gültig unterstellt werden kann. "Jeder (künftigen) Berufung auf das Theorem wird man deshalb mit erheblicher Skepsis begegnen müssen, und nur ein ins Detail gehender Nachweis für den jeweiligen Einzelfall wird die Bedenken zerstreuen können."³⁾ Dies bedeutet aber dann, daß die Röpkesche Forderung, deshalb stets konform einzugreifen, um eine Kettenreaktion zu vermeiden, zum Dogma geworden ist. Aus dem Beurteilungskriterium ist ein "kategorischer Imperativ"⁴⁾ geworden.

Andererseits wurde aber auch deutlich, daß es einzelne Eingriffe geben kann, die, obwohl sie nur zu einer Teilkumulation im Rahmen des marktwirtschaftlichen Systems führen, mit der betroffenen Grundsatzentscheidung für die eindeutige Dominanz des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip nicht kompatibel sind, d. h., widerspruchsvoll wirken. Dies müßte auch dann gelten, wenn vereinzelte Interventionen, von denen nicht einmal eine Teilkumulation zu erwarten ist, den funktionsfähigen Lenkungsmechanismus in wichtigen Bereichen außer Kraft setzen.

3. Der Rückzug auf den "kritischen Interventionsgrad"

Unter dem Eindruck der begründeten Kritik konnte es nicht ausbleiben, daß Röpke von seinem so sehr betonten Limes, gezogen durch die alleinige Anwendung konformer Interventionen, abrückte. Schon 1948 findet sich bei ihm eine ganz andere Tonart, wenn er sich bereit erklärt, "die Zweckmäßigkeit von bestimmten Eingriffen auf dem Markte

1) Eine überzeugende Kritik verlangt aber noch, daß diese Darlegungen zusätzlich durch theoretische Überlegungen gestützt werden. Dann kann auch dem möglicherweise zu hörenden Einwand begegnet werden, daß der betreffende Eingriff noch nicht lange genug bestehe, um einen kumulativen Verlauf auslösen zu können. Die theoretische Analyse hat also zu bestätigen, was die Erfahrung immer wieder zeigt, Dies soll jedoch, weil es uns aus methodischen Gründen zweckmäßiger erscheint, erst weiter unten geschehen.

2) Lutz, F. A., Geldpolitik und Wirtschaftsordnung, in: Ordo, Bd. II (1949), S. 225.

3) Willeke, F.-U., Das Theorem, a.a.O., S.79.

4) Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S.213; vgl. auch Dörge, F.-W., Der neuliberale Interventionismus, a.a.O., S.727.

selbst je nach den Eigenarten dieses Marktes (z.B. des Arbeitsmarktes, des Wohnungsmarktes oder des Marktes landwirtschaftlicher Produkte) oder je nach den besonderen Umständen (z.B. Kriegszeiten) offenen Sinnes zu prüfen."¹⁾ Da die Formulierungen später²⁾ noch vorsichtiger werden, wird deutlich, daß Röpke wieder zu seiner undogmatischen Haltung - wie vor dem zweiten Weltkrieg - zurückkehrte. Röpke sprach damals nur von "möglichst" und "nach Möglichkeit"³⁾ - "sein Verlangen ging also nicht nach Konformität schlechthin, sondern nach einem Primat der Konformität."⁴⁾ Besonders aufschlußreich für seine Gedankenrevision ist das 1950 angefertigte Gutachten für die Bundesregierung.⁵⁾ Hier spricht Röpke nur von einer bevorzugten Anwendung konformer Maßnahmen. Abweichungen von der Konformitätsregel sind möglich, ohne zwangsläufig zum Kollektivismus zu führen.⁶⁾ Wie vor dem Krieg hebt er jedoch hervor, daß es ein Höchstmaß an wirtschaftspolitischen Eingriffen für die Volkswirtschaft als Ganzes gibt, "das nicht überschritten werden kann, ohne daß ein kritischer Punkt erreicht wird, an dem ernste Störungen der marktwirtschaftlichen Gesamtordnung auftreten... Ist dieser Punkt erreicht, so befindet sich das Wirtschaftssystem mehr und mehr in einer Lage, in der weder die zurückgedrängte Marktwirtschaft noch die nur teilweise durchgeführte kollektivistische Wirtschaft die wirtschaftlichen Ordnungsaufgaben lösen können."⁷⁾ Erfahrung und theoretische Überlegung haben gezeigt, daß Funktionsstörungen um so eher auftreten, je mehr heterogene Bauelemente in einem Wirtschaftssystem gegeben sind, d.h. je ausgeglichener das Mischungsverhältnis der beiden Ordnungsmöglichkeiten ist. Aus dieser Situation folgt ständig das "Tauziehen" zwischen den Wünschen der Verbraucher und den Absichten der Regierung, man erinnere sich nur an die schwarzen Märkte, an organisierten Devisenschmuggel, an die dauernden Verstöße gegen die Bewirtschaftungsvorschriften, "ein Tauziehen, das den Produktionsprozeß in eine Richtung drängt, bei dem weder geschieht, was die Verbraucher wollen, noch, was die Regierung will."⁸⁾ Weil hier der staatliche Gesamtplan der Gesamtheit der Einzelpläne wider-

- 1) Röpke, W., Die natürliche Ordnung. Die neue Phase der wirtschaftspolitischen Diskussion, in: Kyklos, Vol. II (1948), S. 217.
 - 2) Vgl. derselbe, Maß und Mitte, Erlenbach - Zürich 1950, S. 150.
 - 3) Derselbe, Die Lehre von der Wirtschaft, a.a.O., S. 299.
 - 4) Dörge, F.-W., Der neuliberale Interventionismus, a.a.O., S. 726.
 - 5) Vgl. Röpke, W., Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? a.a.O..
 - 6) Vgl. ebenda, S. 22 f.
 - 7) Ebenda, S. 23.
 - 8) Böhm, F., Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, a.a.O., S. XXV. Diese Tendenz läßt sich z.T. auch aus der Erkenntnis erklären, daß jede Intervention "allmählich an Wirksamkeit und Kraft einbüßt... Selbst die strengsten Strafen schrecken mit der Zeit nicht mehr vor Umgehungen von Vorschriften ab, welche den Marktgesetzmäßigkeiten zuwiderlaufen und mit deren Durchbrechung ein Gewinn zu erzielen ist. Mag eine Verordnung noch so klug ausgedacht sein und auch wirklich ihren Zweck erfüllen, so wird doch das Wirtschaftsleben auf die Dauer Mittel und Wege finden, durch ihre Maschen durchzuschlüpfen, sofern dies lohnend ist."
- Küng, E., Der Interventionismus, a.a.O., S. 299.

spricht (Problem der Doppelplanung), entstehen Fehlleistungen, Reibungen und volkswirtschaftliche Verluste. Außerökonomisch gesehen, führt umfangreicher wirtschaftspolitischer Interventionismus vor allem zu dem, was man als die "pluralistische Zersetzung der Demokratie"¹⁾ bezeichnet. Hiermit verbunden ist eine allmähliche Unterminierung der Autorität der demokratischen Staatsform, ihrer Institutionen und Methoden der politischen Willensbildung.

Man wird daher die Mitte der Ordnungsskala als einen relativ breiten Bereich funktionschwacher Mischsysteme ansprechen können. Dieses Mischungsverhältnis stellt sozusagen ein Barometer von einigem Verlaß für die mangelnde Funktionsfähigkeit des betreffenden Wirtschaftssystems dar.

4. Grundsätzliche Folgerungen für den Einsatz systemwidriger Wirtschaftspolitik

Gerade zwei Überlegungen zum kritischen Interventionsgrad legen es aber nahe, mit dem Einsatz systemfremder Maßnahmen prinzipiell stark zurückhaltend zu sein.

(1) Die bisherigen Ausführungen haben klar erkennen lassen, daß es angesichts der einander widerstrebenden Ordnungsprinzipien für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems entscheidend darauf ankommt, daß eine Lenkungsmöglichkeit eindeutig dominiert. "Denn nur dann besitzt sie genügend prägende Kraft, um die Gesamtordnung determinieren zu können." ²⁾ Eine Theorie der Wirtschaftspolitik hat nur Sinn, wenn die realen Wirtschaftsordnungen nicht aus einem zufälligen Gemisch aller möglichen Formelemente bestehen können, sondern nach klaren Bauprinzipien gestaltet werden. ³⁾

Diese Erkenntnis wurde bei der unterstellten Grundsatzentscheidung für den funktionsfähigen Wettbewerb als prägendes Element des Wirtschaftssystems berücksichtigt. Widerspruchsvolle Wirtschaftspolitik ist somit vor allem dadurch gekennzeichnet, daß sie diese grundsätzlich erwünschte Gesamtlinie mißachtet.

Jedoch wird ein primär wettbewerbsgesteuertes Wirtschaftssystem durchaus noch in der Lage sein, eine begrenzt wirkende Systemwidrigkeit ohne besonderen Kaufpreis an Funktionsfähigkeit zu "verdauen". So ist es nach Müller-Armack⁴⁾ möglich, auch nichtmarktwirtschaftliche Prinzipien zu tolerieren, solange der Grundvorgang der Wirtschaft marktwirtschaftlich bleibt. Thalheim⁵⁾ betont sogar optimistisch, "daß in jeder Epoche eine mehr oder weniger große Fülle von Maßnahmen existierte, die im Sinne der herrschenden Ordnungsform 'systemfremd' waren - und daß trotzdem sehr häufig die Wirkungen dieser systemfremden Eingriffe nicht stark genug waren, um die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft entscheidend zu beeinträchtigen."

Stets muß aber darauf geachtet werden, daß die eindeutige Dominanz eines Ordnungs-

1) Ilau, H., Intervention und demokratischer Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S.109.

2) Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S.223.

3) Hensel, K.P., Über wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung in verschiedenen Ordnungen, a.a.O., S. 35.

4) Vgl. Müller-Armack, A., Studien zur sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S.15f.

5) Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a.a.O., S. 579.

prinzips nicht verloren geht. Die Bedeutung dieser Forderung wird auch ersichtlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß eine ordnungspolitische Grundsatzentscheidung gegen ein funktionsunfähiges Mischsystem, was angesichts seiner inneren Schwächen und Mängel früher oder später notwendig wird, einen enorm tiefgreifenden Wechsel des wirtschaftspolitischen Kurses beinhaltet. Da "Konstanz der Wirtschaftspolitik" ein konstitutives Element dauerhaften wirtschaftspolitischen Erfolges ist, bedeuten wechselnde ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen eine ernste Gefahr für materiellen Wohlstand, sozialen Frieden und politische Kraft der freien Gemeinschaft.¹⁾

(2) Vor allem bei einem umfassenden Staatsinterventionismus wird auch die zentrale Erkenntnis deutlich, daß jede wirtschaftspolitische Maßnahme in andere eingebettet ist, "die von verschiedenem Umfang und von verschiedener Tiefenwirkung sind."²⁾ Jeder wirtschaftspolitische Eingriff wird infolge des interdependenten Wirkungszusammenhangs der Maßnahmen von den Auswirkungen früherer bzw. gleichzeitig eingesetzter Alternativen beeinflusst; weiterhin gilt der umgekehrte Sachverhalt.³⁾ Ebenso wie der Wirtschaftsprozess stellt auch die wirtschaftspolitische Aktivität ein zeitliches Kontinuum dar, was nach Morgenstern⁴⁾ zu einer sog. "faktischen Verschmelzung der Wirtschaftspolitik"⁵⁾ führt.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es nun, diesen jeweiligen Wirkungszusammenhang bei neuen Maßnahmen als Datum in Rechnung zu stellen. "Das ist eine überaus schwere, exakt jedenfalls unlösbare Aufgabe."⁶⁾ Gehen wir z.B. davon aus, daß eine Anzahl x wirtschaftspolitischer Akte in einer Volkswirtschaft bereits eingesetzt ist. Für einen neuen Eingriff liegt jetzt eine jeweils ganz andere Ausgangssituation vor, ob der $x + 1$ -te Akt bald oder erst nach geraumer Zeit erfolgt, da die Verschmelzung der Wirtschaftspolitik ineinander und in das Gesamtgefüge der übrigen Wirtschaftsdaten in beiden Zeitpunkten sehr unterschiedlich sein wird. So mögen manche Maßnahmen vor 10 Jahren begonnen haben, andere vor 9, 8 Jahren usw. Die wirtschaftspolitischen Eingriffe wirken sich dabei nicht immer sofort aus; es können Monate, Jahre, ja sogar Jahrzehnte verge-

1) Vgl. Ilau, H., Intervention und demokratischer Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 118 f.

2) Morgenstern, O., Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 9.

3) So kann durch eine bestimmte Wirtschaftspolitik die gewollte Wirkung gleichzeitiger (bzw. früherer) Interventionen verstärkt oder teilweise bzw. ganz paralyisiert werden.

4) Vgl. derselbe, Die Grenzen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 48.

5) Entsprechend der grundsätzlichen Verbundenheit der Preise stehen auch die wirtschaftspolitischen Eingriffe untereinander in einer sachlichen Verknüpfung. "Diese Interdependenz ist das Charakteristikum aller tatsächlich gesetzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Es ist daher angängig, vom 'Prinzip der faktischen Verschmelzung der Wirtschaftspolitik' zu sprechen." Ebenda.

6) Ebenda.

hen, bis manche Interventionen ihre volle Wirkung erzielt haben. "Wenn man daher beschreiben will, was tatsächlich die Daten sind, wie weit die früher gesetzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen sich bereits ausgewirkt haben, was noch von Ihnen zu erwarten ist, so hat man eine Idee von der komplizierten Situation, in die ein neuer wirtschaftspolitischer Eingriff eingefügt werden soll." ¹⁾

Diese faktische Verschmelzung der Wirtschaftspolitik ist somit ein entscheidender Grund dafür, daß der praktische Wirtschaftspolitiker dauernd mit viel mehr Elementen zu rechnen hat als der isolierende Theoretiker. Dieser zu berücksichtigende Strom von Ereignissen wird dabei grundsätzlich um so komplexer sein, je zahlreicher die systemfremden Interventionen sind und je rascher diese aufeinander folgen. Daher ist auch die Aussage berechtigt, daß der Versuch, die Interdependenzen theoretisch zu überschauen und die Auswirkungen alter und neuer Eingriffe einigermaßen zuverlässig zu berechnen, desto unvollziehbarer wird, je umfangreicher die systeminkonformen Praktiken werden und je rascher (häufiger) diese wechseln. Die hierdurch letztlich bewirkte "Zerrform" des marktwirtschaftlichen Systems zeichnet sich dann durch "eine Zunahme der Bandbreite für Willkürverhalten" ²⁾ und "eine fühlbare Abnahme wissenschaftlicher, politischer und sozialer Berechenbarkeit" ³⁾ aus. Infolgedessen wird es aber auch unvermeidbar sein, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen unvorhergesehene Wirkungen auslösen und sich widersprechen, d.h. mit dem berechtigten Grundanliegen einer systemkonformen Wirtschaftspolitik kollidieren.

Da nun rationale Wirtschaftspolitik die Durchdenkung der Wirkungszusammenhänge unter Ausschöpfung von Erfahrung und wissenschaftlicher Erkenntnisse verlangt, hat sie den dargelegten Erkenntniszusammenhang unbedingt zu berücksichtigen. Um im Interesse einer zielkonformen Wirtschaftspolitik als Gesamturteil widersprüchliches Vorgehen zu vermeiden, läßt sich aus der faktischen Verschmelzung der Wirtschaftspolitik der begründete Rat ableiten, systemfremd beurteilte Maßnahmen - wenn überhaupt - nur stark zurückhaltend zu verwenden. Das Prinzip der Systemkonformität ist demnach möglichst zu beachten.

5. Konsequenzen aus der wirtschaftspolitischen Aktivität der Interessenverbände

(1) Gegen unsere bisherigen Überlegungen läßt sich jedoch mit Recht ein entscheidender Einwand vorbringen. Da nämlich gemäß der unterstellten Vorentscheidung auch systemwidrige Maßnahmen in prinzipiell zurückhaltendem Maße zugelassen sind, also das funktionsfähige Ordnungsprinzip nicht absolut verbindlich ist, besteht die Gefahr, daß gerade die wirtschaftlichen Interessenverbände diese aufgezeigte Lücke ständig in

1) Morgenstern, O., Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 9.

2) Böhm, F./Lutz, F. A./Meyer, F. W., Vorwort, in: Ordo, Bd. XII (1960/1961), S. XLIV. Ebenso legt Willgerodt, H. (Regeln und Ausnahmen in der Nationalökonomie, a. a. O., S. 723 f) dar: "Die Volkswirtschaft - mit allzu viel ständig wechselnden Eingriffen behandelt - wird für zukünftige Maßnahmen immer weniger berechenbar, so daß Augenblicksvorteile der Feineinstellung gegen Dauerschäden abzuwägen sind." Vgl. weiterhin Böhm, F., Freiheitsordnung und soziale Frage, a. a. O., S. 89.

3) Böhm, F./Lutz, F. A./Meyer, F. W., Vorwort, a. a. O., S. XLIV.

ihrem Sinne auszunutzen versuchen. Bietet nicht gerade die aktuelle Situation in der BRD, trotz der postulierten Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, genügend Beispiele für eine "willkürliche", d.h. vor allem wahltaktisch bedingte Abweichung vom Wettbewerb als ordnungspolitischem Leitbild? 1) Gemeint ist damit, daß die Interessenvertreter gemäß ihrem konstituierenden Hauptzweck, das Einkommen ihrer Mitglieder zu sichern und zu steigern,²⁾ bestrebt sind, auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen Einfluß zu nehmen, um entweder Nachteile abzuwehren, die sich aus der staatlichen Wirtschaftspolitik für sie ergeben (z.B. Steuererhöhungen, Zollsenkungen, Verminderung der Subventionen), oder Sondervorteile zu erreichen. Diese Tätigkeit der Interessenverbände scheint für die gegenwärtige und zukünftige Wirtschaftspolitik von weitaus größerer Relevanz zu sein als ihre unmittelbaren Marktoperationen.³⁾ Wird die staatliche Wirtschaftspolitik vom Interessenpluralismus entscheidend geprägt, dann entwickelt sich vor allem eine starke Tendenz zur Vernachlässigung jener Interessen der Wirtschaftsgesellschaft, die schwächer oder überhaupt nicht organisiert sind. Die Bevorzugung irgendeiner Interessengruppe schließt zwangsläufig eine Benachteiligung anderer in sich ein.⁴⁾ Sobald sich aber einmal bestimmte Wirtschaftssubjekte zusammengeschlossen haben und den Staat zu ihren Gunsten auszunutzen wußten, sind die anderen Gruppen mehr oder weniger gezwungen, sich gleichfalls zu organisieren, wenn sie nicht von den Organisierten "ausgebeutet" werden wollen.⁵⁾ Die Verwendung des Mittels der Politik durch die einen ruft der Abwehr mit den gleichen Mitteln durch die anderen. Der Preiskampf, der sich bisher auf dem Markte und unter den Regeln des Marktes abgespielt hatte, erhält damit ein völlig anderes Gesicht. Er wird in die Sphäre der Politik

- 1) So schreibt neuerdings Throm, W. (Wirtschaftspolitische Geistesverwirrung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.18 (1965), S. 29): "Und ist es nicht erschreckend, zu erleben, wie es immer mehr einreißt, daß Interessentengruppen gerade dann mit einem angeblichen Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft auf die politische Bühne treten, wenn sie handfeste Forderungen erheben? Das schlimmste aber ist, daß diesen Forderungen von denen, die es besser wissen oder die es besser wissen müßten, widerstandslos nachgegeben wird. Anscheinend wagt kein verantwortlicher Politiker mehr, systemwidrige Forderungen mit dem Hinweis auf die Grundsätze unserer Wirtschaftsordnung abzuwehren. Alle wollen populär sein und sind bereit, Wahlgeschenke auszu-teilen."
- 2) Vgl. Pütz, T., Die ordnungspolitische Problematik der Interessenverbände, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 11 (1960), S. 247.
- 3) Vgl. ebenda, S. 251.
- 4) Vgl. Küng, E., Der Interventionismus, a.a.O., S. 365.
- 5) Gestützt wird diese These dadurch, daß die Verbände erst seit der Entwicklung des verstärkten staatlichen Interventionismus bzw. der "gelenkten" Marktwirtschaft eine größere Bedeutung für die staatliche Wirtschaftspolitik erhielten. "Seit dem Beginn der interventionistischen Epoche in der Zwischenkriegszeit befinden wir uns in einem reißenden Prozeß der totalen 'Ver-Gewerkschaftung' der industriellen Gesellschaft. Der Ausdruck Ver-Gewerkschaftung erscheint ...sinnvoll, weil die Gewerkschaft der Prototyp des Interessenverbandes ist." Pütz, T., Die ordnungspolitische Problematik der Interessenverbände, a.a.O., S. 248.

gehoben und zum Teil nach den dort geltenden Regeln ausgetragen." ¹⁾ Damit werden die wirtschaftlichen Interessenverbände zu einer "Interventionsquelle par excellence" ²⁾; man kann sogar sagen, daß die Verbände "heute das ergiebigste Quellgebiet der interventionistischen Staatstätigkeit sind." ³⁾

(2) Gemäß dem Grundanliegen des Prinzips der Systemkonformität bietet sich der wissenschaftlichen Kritik jetzt der Ansatzpunkt, auf mögliche wirtschaftspolitische Widersprüche, wie sie aus einer vom Interessenpluralismus beherrschten Wirtschaftspolitik resultieren, hinzuweisen.

Zunächst handelt die Wirtschaftspolitik ganz allgemein insofern widerspruchsvoll, als sie im konkreten Einzelfall aus partei- und interessenpolitischen Gründen systemwidrige Eingriffe zuläßt, die sie bei der vorweg getroffenen Grundsatzentscheidung für begrenzte Abweichungen vom Ordnungskonzept des Wettbewerbs gar nicht im Sinne hatte. Hieraus ergeben sich aber spezielle Widersprüche, so z.B.: wenn der Staat einerseits dem gruppenegoistischen Drängen der Wirtschaftsverbände nachgibt und andererseits gleichzeitig

- eine verstärkte Wahrung der Konsumenteninteressen (und zwar derjenigen, hinter denen keine Unternehmereinkommen stehen) postuliert. Da die Verbraucher im Gegensatz zu den Produzenten zersplittert sind und ihre Organisierung, jedenfalls in Deutschland, auf schwer überwindbare psychologische und soziologische Hemmungen stößt, ⁴⁾ ist es nur allzu wahrscheinlich, daß sich die zusammengeballten Produzenteninteressen mit Hilfe der staatlichen Wirtschaftspolitik einseitige Vorteile auf Kosten der Konsumenten (die keine Produzenten sind) verschaffen. Damit spricht aber alles dagegen, daß das eigentlich angestrebte Ziel der Wirtschaftspolitik gleichzeitig erreichbar ist.

- ein verstärktes Wirtschaftswachstum anstrebt. Hier wird übersehen, daß gerade die erhaltungsinventionistischen Eingriffe nicht nur die Differenzen der Grenzproduktivitäten weniger deutlich und wirksam in Erscheinung treten lassen, sondern auch verhindern, daß die Produktionsfaktoren im Hinblick auf das Grenzproduktivitätsgefälle eingesetzt werden. Weiterhin ist denkbar, daß durch die Unstabilität des wirtschaftlichen Systems, bei der immer wieder Änderungen in den Positionsgrundlagen eintreten, die Investitionsneigung - insbesondere aus längerer Sicht - "ertötet" wird und dadurch eine Stagnationstendenz hervorgefufen wird. ⁵⁾ Dies bedeutet aber nichts anderes, als daß das gewünschte verstärkte Wachstum des Sozialprodukts nicht eintritt.

- eine Einkommensverteilung ablehnt, die lediglich auf der Stärke der Machtposition ihrer Empfänger beruht. Hier bleibt außer acht, daß die wirtschaftspolitische Macht der Interessenverbände die entscheidende Voraussetzung für die Erreichung ihrer einkommenspolitischen Zielsetzung ist.

1) Küng, E., Der Interventionismus, a.a.O., S. 360.

2) Marbach, F., Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, a.a.O., S. 249.

3) Ebenda, S. 254.

4) Vgl. Tuchtfeldt, E., Bemerkungen zur Verbandsdiskussion, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 13 (1962), S. 86.

5) Vgl. Küng, E., Art.: Interventionismus, a.a.O., S. 328.

- nicht erkennt, daß die wirtschaftspolitische Tätigkeit des Staates sehr leicht in die bedenkliche Nähe eines Zustandes gerät, in dem jede organisierte Branche oder Bevölkerungsgruppe in irgendeiner Form durch Zölle, Steuerbefreiung und Subventionen begünstigt wird, so daß sich die getroffenen Maßnahmen neutralisieren.

(3) Aus diesen Beispielen wird ersichtlich, daß gerade der Interessenpluralismus zu einer Wirtschaftspolitik der sog. "faulen" Kompromisse führt. "So positiv der Interessenausgleich durch Kompromisse in einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung prinzipiell beurteilt werden muß, so problematisch wird diese 'Methode', wenn die Interessenverbände einen maßgebenden Einfluß auf die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik gewinnen."¹⁾ Dies beruht darauf, daß durch die aktive wirtschaftspolitische Zielbeeinflussung seitens der Verbände ein "Überwuchern" oder sogar eine Entmachtung des Staates als obersten Trägers der Wirtschaftspolitik bewirkt wird.

Daraus leitet sich aber die vordringliche Aufgabe ab, dafür zu sorgen, daß der Staat seiner Rolle als "ordnender Potenz" wieder gerecht zu werden vermag. Insofern kann und muß aus ordnungspolitischer Sicht versucht werden, gewisse feststehende Beurteilungsgesichtspunkte zu finden. Das bedeutet: Wenn schon im Hinblick auf die übergeordneten Ziele der Wirtschaftspolitik eine ordnungspolitische Grundentscheidung, die nur systemkonforme Maßnahmen zuläßt, nicht wünschenswert erscheint, so wird es aber unbedingt erforderlich, im vorhinein bindend zu bestimmen, auf welchen Gebieten und bei welchen Vorgängen des Wirtschaftsgeschehens allein vom ordnungspolitischen Leitbild abgewichen werden darf. Dies ist unabdingbar notwendig, um eine widersprüchliche Abweichung von der ordnungspolitischen Vorentscheidung, wie sie gerade von den Interessenverbänden ausgelöst wird, zu vermeiden. Die Berechtigung eines solchen Vorgehens wird auch dadurch gestützt, daß der Rückzug aus dem bereits eingetretenen Dickicht eines wahllosen Interventionismus ungeheuer schwierig ist. Da nämlich die einzelnen Gruppen an den ihnen einmal gewährten Vorteilen "wohlerworbene Rechte" zu haben glauben, wird es alles andere als leicht sein, die partikulare Interessen begünstigenden Spezialgesetze wieder aufzuheben.²⁾

Die Grundsatzentscheidung für den funktionsfähigen Wettbewerb als dominierendes Ordnungsprinzip und für bestimmte hiervon abweichende Sonderprinzipien stellt somit ein einheitliches Gesamtkonzept dar, an dem im konkreten Fall alle Maßnahmen ausgerichtet werden müssen. Hieraus läßt sich aber auch ableiten, daß dem Prinzip der Systemkonformität die zentrale Bedeutung zukommt.

1) Pütz, T., Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 62.

2) Vgl. Küng, E., Der Interventionismus, a.a.O., S. 362; Röper, B., Zur Verwirklichung des Leistungswettbewerbs, a.a.O., S. 285.

C. Schwierigkeiten der Konformitätsprüfung

I. Das Problem

Bei der Prüfung der Systemkonformität stehen wir vor folgender Frage: Ob und inwieweit stimmt angesichts der aktuellen Lage die jeweilige wirtschaftspolitische Alternative mit dem gegebenen Konzept (Leitbild) des funktionsfähigen Wettbewerbs als dominierenden Ordnungsprinzips des Wirtschaftssystems überein? Die für die Kompatibilitätsprüfung relevanten Einzelfragen können also gemäß der dargelegten Problemstruktur bei der Konkretisierung des Wettbewerbsprinzips, bei der Situationsanalyse und bei der Beurteilung der Maßnahmen auftreten.

(1) Eine nähere Konkretisierung des Wettbewerbsprinzips wird notwendig, weil "in der Volkswirtschaftslehre mehrere Arten und Grade des Wettbewerbs unterschieden werden, denen jeweils andere Ordnungen der Volkswirtschaft entsprechen."¹⁾ Je nach der zugrunde gelegten Begriffsfassung können somit auch gegebene wirtschaftspolitische Alternativen bei gegebener Situation einen unterschiedlichen Konformitätsgrad aufweisen. Hieraus läßt sich z. T. erklären, daß nicht selten verschiedene wirtschaftspolitische Gruppen - trotz des gemeinsamen Bekenntnisses zum Wettbewerb - zu genau entgegengesetzten Vorschlägen für die Lösung gleicher wirtschaftspolitischer Probleme kommen.

Damit nun der Wettbewerb als ordnungspolitisches Konzept möglichst weitgehend für die Wirtschaftspolitik verwendbar wird, sollte er gleichzeitig folgenden Anforderungen genügen.

1) Zunächst wird es notwendig, eine wirtschaftspolitische Konzeption des Wettbewerbs vorzulegen, welche unter den technischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten der modernen Volkswirtschaft realistisch (sachgerecht) ist. So muß davon ausgegangen werden, daß die Marktform der vollständigen Konkurrenz nicht realisierbar ist. Da aber andererseits das Modell der vollkommenen Konkurrenz in erster Linie ein Mittel zur Erkenntnis der Marktwirtschaft ist²⁾ und deshalb in der wissenschaftlichen Arbeit nicht entbehrt werden kann, besteht gleichzeitig auch die Gefahr, sich nicht stets des hypothetischen Charakters des Modells bewußt zu sein und es ohne genügende Berücksichtigung seines Abstandes von der Wirklichkeit in ein ordnungspolitisches Leitbild zu verwandeln. "Diese Gefahr ist um so größer, als sich das praktisch-politische Bedürfnis nach möglichst einfachen Konzeptionen mit dem theoretischen Bedürfnis nach Einheitlichkeit und Widerspruchslosigkeit des Entwurfs einer Konzeption begegnen."³⁾

Mehr noch als die Wirtschaftstheorie wird sich die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik vor einer Verwechslung von Modell und Wirklichkeit zu hüten haben.

"Dies scheint ein Gemeinplatz, und es wird niemanden im Fach geben, der dagegen

1) Wessels, T., Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, a. a. O., S. 19.

2) Vgl. Jöhr, W. A., Das Modell der vollkommenen Konkurrenz..., a. a. O., S. 63.

3) Pütz, T., Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, a. a. O., S. 19.

opponieren würde. Wer aber wollte im Ernst behaupten, daß diese Maxime in unserer Wissenschaft immer mit derjenigen Entschiedenheit gewahrt würde, die ihr nach ihrer grundsätzlichen Bedeutung zukommen müßte? Ihre (fast immer unbewußte) Verletzung ist wohl die größte Gefahr, die mit dem typischen 'Denkstil' unserer Wissenschaft in ihrem heutigen Entwicklungsstadium verbunden ist.¹⁾ Angesichts einer unrealistischen Wettbewerbskonzeption besteht aber in jedem Fall die Neigung, gewisse grundsätzliche Aussagen über die konformen bzw. inkonformen Wirkungen bestimmter Maßnahmen, die jedoch nur unter den Voraussetzungen der unrealistischen Ordnungsvorstellung gelten, ohne Rücksicht auf die andersartigen Bedingungen der Wirklichkeit auf diese zu übertragen. Wie zu zeigen sein wird, kann nur auf dem Hintergrund einer solchen Denkweise die mit der Konformitätsregel in Verbindung gebrachte "Unvereinbarkeitslehre" verstanden werden.

Die Bedeutung einer realistischen Sicht wird schließlich besonders offensichtlich, wenn man sich vorstellt, wohin eine konforme Wirtschaftspolitik führen könnte, wenn die Vorentscheidung für die Ordnungskonzeption der vollständigen Konkurrenz gefallen ist, weil deren Marktergebnisse als vorrangig wünschenswerte Ergebnisse gelten.

2) Weiterhin sollen von der Wettbewerbssteuerung gewisse erwünschte Wirkungen ausgehen, d.h. ~~der~~ Wettbewerb hat funktionsfähig zu sein. Dabei muß schließlich noch die dringende Forderung der praktischen Wirtschaftspolitik nach praktikablen Kriterien des Wettbewerbsbegriffs beachtet werden. Erwünscht wären hiernach so eindeutige und bestimmte (präzise) Wettbewerbsgrundsätze, daß Rechtsprechung und Administration "bei der Anwendung auf konkrete Fälle möglichst wenig Interpretations- und Ermessensspielraum haben und jeder Unternehmer im voraus weiß, was er tun und unterlassen darf oder soll und was nicht (Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und der Vorausschubarkeit der wirtschaftspolitischen Daten)."²⁾ Damit würde darauf hingewirkt werden, daß die Wirtschaftssubjekte bei ihren Handlungen darauf achten, keinen Grund für staatliche Aktivität entstehen zu lassen.³⁾

Bevor wir jedoch auf die grundsätzlichen Schwierigkeiten der Konkretisierung eines funktionsfähigen und praktikablen Wettbewerbsbegriffs mit ihren Konsequenzen für die Ermittlung der Systemkonformität bzw. - inkonformität hinweisen, stellt sich in diesem Zusammenhang noch folgendes Problem.

Da wir im Verlaufe dieser Arbeit schon die verschiedensten Definitionen einer konformen bzw. inkonformen Wirtschaftspolitik angeführt haben, interessiert vor allem, wie diese Begriffsfassungen zu beurteilen sind, wenn wir den funktionsfähigen Wettbewerb als Ordnungsprinzip zugrunde legen. Hier ist es nun naheliegend, sich auf die Röpkesche Definition des Konformitätsprinzips - jedoch unter Abstand von der Unvereinbarkeitslehre - zu beschränken, weil diese wegen ihrer Eingängigkeit und "Handlichkeit" in der praktischen wirtschaftspolitischen Diskussion eine bedeutsame Rolle gespielt hat

1) Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a.a.O., S. 577.

2) Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a.a.O., S. 74.

3) Dies erfordert aber, den Wettbewerbsbegriff so verständlich und durchsichtig zu formulieren, daß die große Masse der Wirtschaftssubjekte ihr ökonomisches Handeln tatsächlich auch nach diesem ordnungspolitischen Regulativ einrichten kann.

und noch spielt. Deutlicher als bisher bereits angedeutet,¹⁾ soll gezeigt werden, daß dieses Prinzip nicht ausreicht, um im konkreten Fall die im Hinblick auf das Wettbewerbssystem konformen bzw. inkonformen Wirkungen zu erfassen. Kritische Überlegungen hierzu erscheinen auch deshalb berechtigt, weil in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft der Wettbewerb einerseits "primäres Koordinierungsprinzip" ist, andererseits die wirtschaftspolitischen Eingriffe dadurch auf das marktwirtschaftliche System abgestellt werden, daß sie möglichst dem der Röpkeschen Begriffsfassung ähnlichen Grundsatz der "Marktkonformität" entsprechen sollen.²⁾ Es wird demgemäß zumindest erwartet, daß alle mit dem Prinzip der Marktkonformität vereinbaren Maßnahmen auch mit dem Wettbewerb als dem grundlegenden Ordnungsprinzip des Wirtschaftssystems kompatibel sind.

Die in diesem Zusammenhang anzustellenden kritischen Überlegungen lassen es sodann sinnvoll werden, die in der Literatur vorgeschlagenen Übergänge zu mehr als zwei Konformitätsgraden aufzunehmen.

(2) Die Situationsanalyse wird notwendig, da die Wirkung der gegebenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen von der konkreten Lage abhängig ist. Eucken hat gerade durch seine Unterscheidung von "Prinzip" und "Moment" darauf aufmerksam gemacht, daß die jeweilige konkrete Situation in der Wirtschaftspolitik berücksichtigt werden muß. "Die Wirtschaftspolitik kann nicht von der jeweiligen geschichtlichen Situation der einzelnen Länder losgelöst werden."³⁾ So ist es denkbar, daß eine gegebene Alternative nach dem Prinzip der Systemkonformität ganz anders zu beurteilen ist, je nachdem, ob die aktuelle Lage mit der gegebenen Ordnungskonzeption übereinstimmt oder nicht.

(3) Schließlich wird es bei gegebenem Ordnungsleitbild und Ausgangssituation von der Mittelanwendung abhängen, ob die Systemkonformität vorliegt. Die Beurteilung der wirtschaftspolitischen Alternativen wird damit zum eigentlichen Problem. Die Frage, ob sich z.B. ein bestimmtes Ziel systemkonform erreichen läßt, wird aber erst nach einer systematischen Berücksichtigung des wirtschaftspolitischen Mögkeitsbereichs zu beantworten sein. Sonst kann es geschehen, daß eine gewisse Zielvorstellung nur deshalb systemwidrig beurteilt wird, weil mögliche wirtschaftspolitische Alternativen, die den Zweck auch erreichen würden und dabei systemkonform wären, übersehen werden. Wird hier nicht behutsam vorgegangen, so erscheint die wirtschaftspolitische Elastizität der Wettbewerbsordnung ungerechtfertigt gering.

1) Vgl. Fußnote 5) auf S. 112.

2) Wie Müller-Armack, A. (Art.: Soziale Marktwirtschaft, a. a. O., S. 391) ausführt, mag zwar der Begriff der "Marktkonformität" in Grenzfällen unbestimmt sein, je doch dürfte er "in der praktischen Wirtschaftspolitik zur Kennzeichnung von Verfahren genügen, bei denen auf die Funktion des Marktes Rücksicht genommen wird."

3) Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 251.

II. Das Denken in unrealistischen Ordnungsvorstellungen (vollständige Konkurrenz)

1. Die "Unvereinbarkeitslehre" als Konsequenz

Die grundsätzliche Vorstellung, daß ein einzelner nichtkonformer Eingriff (im Röpke-schen Sinne) weitere nichtkonforme Maßnahmen nach sich ziehe, bis schließlich das bestehende marktwirtschaftliche System transformiert sei, stützt sich notwendigerweise auf die modelltheoretische Voraussetzung der vollständigen Interdependenz aller wirtschaftlichen Größen, die nur unter den unrealistischen Gleichgewichtsbedingungen der vollständigen Konkurrenz auf allen Märkten in der Volkswirtschaft erfüllt ist.¹⁾

(1) Es läßt sich zeigen, daß unter der Annahme eines realistischen Marktprozesses dem Verlauf der kumulativen Staatsintervention zahlreiche Hemmnisse im Wege stehen. "Die wirkliche dynamische Wirtschaft weist ... bei wichtigen Ansatzpunkten der Lenkung 'Spielräume' der Interdependenz und des sinngesetzlichen Zusammenhangs von Preis, Angebot und Nachfrage auf, die den sogenannten Zwang zur Totalisierung der Lenkung stark abschwächen."²⁾ Im Unterschied zu den Gegebenheiten des reinen Konkurrenzmodells ist in der wirklichen Wirtschaft die gegenseitige Abhängigkeit aller Preise und die Abhängigkeit der Mengen von den Preisen keineswegs immer eindeutig determiniert; die völlige Reagibilität aller Preise und Mengen ist an zahlreichen Stellen durch Starrheitsfaktoren soziologischer, psychologischer und sonstiger Art eingedämmt. Dies bedeutet aber dann, daß z.B. eine direkte staatliche Preisänderung nicht unbedingt angebots- und möglicherweise nachfrageregulierende Maßnahmen auslöst, da infolge der Vielfalt der Verhaltensmöglichkeiten³⁾ ein Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage nicht zwangsläufig bewirkt wird. So wird es keineswegs aufgrund einer staatlichen Preisfestsetzung unter dem bisherigen Marktpreis zu einem Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage kommen, wenn beispielsweise die Produzenten gewohnt und bestrebt sind, die Nachfrage prinzipiell solange zu befriedigen, wie es ihre Kapazität zuläßt und ihnen ein Gewinn bleibt.⁴⁾ Auch selbst dann, wenn der staatliche Höchstpreis zur Ausscheidung von Grenzproduzenten führen sollte, erfolgt nicht unbedingt ein Zurückbleiben des Angebots hinter der Nachfrage, da es die am Markt verbleibenden Un-

1) Vgl. Schiller, K., Sozialismus und Wettbewerb, in: Grundfragen moderner Wirtschaftspolitik, hrsg. v. Schmid, C., Schiller, K. u. Potthoff, E., Frankfurt a.M., o.J., S. 260; Müller, H.J., unter Mitarbeit von..., Grenzen der Raumpolitik ..., a.a.O., S. 174 f.; Willeke, F.-U., Das Theorem, a.a.O., S. 69 f.

2) Pütz, T., Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, a.a.O., S. 278.

3) Nach Schiller, K. (Einige Bemerkungen über Modelltheorie und Wirtschaftsgestaltung, a.a.O., S. 273) ist das Modell des allgemeinen Konkurrenzgleichgewichts "blind" für die zahllosen Verhaltensvarianten der "wirtschaftlichen Menschen".

4) Vgl. Meinhold, H., Art.: Preis: (III) Preispolitik, HdSW, Bd. 8, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1964, S. 50. Seidenfus, H.S. (Kurzfristige und langfristige Wirkungen des Wettbewerbs - Ein Beitrag zur rationalen Wirtschaftspolitik, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, a.a.O., S. 685) weist

ternehmer, insbesondere bei unausgelasteten Kapazitäten, durchaus noch als vorteilhaft ansehen können, das Angebot der submarginalen Betriebe zu ersetzen.¹⁾

Schließlich ist auch das Verhalten der Konsumenten nicht so rational, wie die Theorie voraussetzt. "Denn der wirkliche Mensch wird vorwiegend von Affekten, Vorurteilen, traditionellen Verhaltensweisen, Gewohnheiten und Machtverhältnissen beherrscht."²⁾ Insofern werden sich auch keine eindeutigen Nachfragekurven bilden; bestenfalls breite Bänder von Streuungswerten.

Aus den bisherigen Darlegungen folgt, daß es nicht nur einen möglichen Schnittpunkt der Angebots- und Nachfragekurve, sondern einen Deckungsbereich beider Kurven gibt. Innerhalb dieses Bereichs kann die Wirtschaftspolitik z.B. mit direkten Preisinterventionen operieren, ohne Störungen zu verursachen, d.h. weitere Staatsinterventionen werden dann nicht notwendig.

Nun ist aber auch die Situation denkbar, daß die Herstellungskosten für das Erzeugnis, dessen Verkaufspreis festgesetzt ist, so stark steigen, daß die betroffenen Unternehmer bei unterdurchschnittlichen Gewinnen nicht mehr gewillt sind, das zur Befriedigung der Nachfrage benötigte Angebot aufrecht zu erhalten. Um dem entgegenzuwirken, könnte die staatliche Wirtschaftspolitik für einige oder alle Güter, die von den betreffenden Produzenten für ihre Produktion benötigt werden, ebenfalls Höchstpreise verfügen. Insofern dehnt sich die Staatsintervention "vertikal" auf höhere Produktionsstufen aus. Zu einer Ausbreitung auf weiter vorgelagerte Herstellungsstufen braucht es jedoch nicht zwangsläufig zu kommen, da bei Festlegung des zweiten Höchstpreises die im Zusammenhang mit dem ersten Höchstpreis aufgezeigten Hemmnisse ebenfalls zu berücksichtigen sind.

Als nächstes stellt sich das Problem der Ausdehnung der Staatsinterventionen in "horizontaler" Hinsicht. Hier gehen wir von der Annahme aus, daß die Unternehmer aufgrund eines staatlichen Höchstpreises nicht gewillt oder in der Lage seien, ihr Angebot entsprechend auszuweiten und daher auf andere Produkte auszuweichen versuchen. Jetzt wird der Staat durch Produktionszwang, Qualitätskontrollen und evtl. durch Rationierung der Ware den Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbeiführen. Willeke³⁾ macht jedoch an dieser Stelle darauf aufmerksam, "daß diese zusätzlichen Interventionen ceteris paribus schon ausreichen, um die Nachfrage auf das Angebot zurückzuführen und die Unternehmer in dem betreffenden Gewerbe zu halten, so daß eine 'horizontale' Ausdehnung der Staatsinterventionen über andere Gewerbe hin nicht erforderlich wird."

darauf hin, daß dem Streben nach höchstmöglichem Gewinn in den letzten Jahren besonders im Bereich der Aktiengesellschaften der Begriff der 'managerial utility' gegenübergestellt werde. "Empirische Untersuchungen zeigen, daß Gewinne nur ein, und zwar ein relativ geringes Element der 'managerial utility' bilden; vielmehr wird dem Firmenprestige, der Umsatzhöhe usw. von den Managern weit größere Bedeutung zugemessen." Ebenda, S.685.

1) Vgl. Willeke, F.-U., Das Theorem, a.a.O., S.68.

2) Böhler, E., Nationalökonomie, ..., a.a.O., S.237.

3) Willeke, F.U., Das Theorem, a.a.O., S. 68.

Bei einer kritischen Betrachtung der "Unvereinbarkeitslehre" kann man schließlich noch von der Frage ausgehen, ob die Wirtschaftspolitik, wenn z.B. als Folge eines Höchstpreises ergänzende Maßnahmen notwendig werden, unbedingt mit weiteren direkten Eingriffen in die Preismechanik antworten muß. Gehen wir wiederum von einem Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage aufgrund einer Höchstpreisregelung aus, so würde sich nach dem Schema der Unvereinbarkeitslehre der Wirtschaftspolitiker u.a. veranlaßt sehen, auch für die von der Vorstufe bezogenen Leistungen Höchstpreise einzuführen. Diese vertikale Ausdehnung der Wirtschaftspolitik und eine denkbar weitere würden jedoch ausbleiben, wenn bei Einführung der Höchstpreisintervention dieselbe durch eine entsprechende Unternehmenssubventionierung abgestützt worden wäre. Dieser Weg ist auch dann möglich, wenn bei bestehender Höchstpreisregelung die Herstellungskosten für das fragliche Gut steigen und hierdurch vielleicht eine Marktstörung hervorgerufen wird. In diesem Fall böte sich auch noch die Überlegung an, den eingeführten Höchstpreis den gestiegenen Herstellungskosten anzupassen, um eine "vertikale" Ausdehnung der Staatsintervention zu vermeiden.¹⁾

(2) Berücksichtigt man jetzt die vielen Hemmnisse, die z.B. der Kettenreaktion bei einer obrigkeitlichen Höchstpreisregelung entgegenstehen, wird man realistischerweise feststellen, daß eine vereinzelte Lahmlegung der Preismechanik höchstens zu einer Teilkumulation von Staatsinterventionen führt.

Bei aller Kritik gegen die Kettenreaktionsthese muß jedoch betont werden, daß die ihr zugrunde liegenden Kernsätze richtig bleiben. Die Kritik kann nämlich nur aufzeigen, daß der Bereich, demzufolge z.B. eine direkte staatliche Marktpreisveränderung keine Fehlreaktionen von Angebot und Nachfrage bewirkt, ausgeweitet wird. Damit kommt aber auch zum Ausdruck, daß bei Eingriffen, die die Zusammenhänge von Angebot und Nachfrage mißachten, ergänzende Maßnahmen notwendig werden, um ungewollte Effekte abzufangen. Die Vernachlässigung dieser grundsätzlichen Erkenntnis hat in Vergangenheit und Gegenwart zu zahlreichen und schweren wirtschaftspolitischen Fehlern geführt.

Die bisherigen Ausführungen lassen auch erkennen, daß gerade eine Wirtschaftspolitik, die von grundsätzlichen Überlegungen ausgeht, der Neigung ausgesetzt sein dürfte, in einer unrealistischen Blickverengung die Rolle der "Faktizität" zu unterschätzen. Andererseits leistet aber eine Wirtschaftspolitik, die auf eine grundsätzliche Sicht verzichtet, wie die praktischen Erfahrungen immer wieder lehren, dem widerspruchsvollen Vorgehen Vorschub. Die beiden Fehlentwicklungen hat Eucken²⁾ folgendermaßen charakterisiert: "Die Wirtschaftspolitik hat die Neigung, entweder in einen unrealistischen Doktrinarismus zu verfallen, welcher die jeweilige historische Situation nicht berücksichtigt, oder in einen ungrundsätzlichen Punktualismus, welcher die Wirtschaftspolitik zu einem Chaos unzusammenhängender oder widerspruchsvoller Maßnahmen macht. In jedem Falle wird das Ziel verfehlt."

1) Jedoch ist dieses Vorgehen insofern unzweckmäßig, als dem eigentlich angestrebten Ziel - nämlich die Bevölkerung zu einem bestimmten Preis verbilligt zu versorgen - widersprochen wird.

2) Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 251.

2. Umfassende Staatskontrolle als mögliche Konsequenz

Nehmen wir einmal an, daß die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung für die vollständige Konkurrenz gefallen sei, so wären vor dem Hintergrund dieses so gefaßten Wettbewerbsbegriffes monopolistische Elemente in der modernen Wirtschaft allgegenwärtig und unvermeidbar. Man müßte geradezu von einer für die heutige Wirtschaft charakteristischen "Welt der Monopole" sprechen.

Wenn aber jetzt die Marktergebnisse der vollständigen Konkurrenz als vorrangig wünschenswert angesehen werden, liegt der Schluß nahe, über eine Preispolitik der "Als-Ob"-Konkurrenz¹⁾ das Marktbild der reinen Konkurrenz zu rekonstruieren,²⁾ d.h. die Preise so zu beeinflussen, wie sie bei vollständiger Konkurrenz gültig wären. Da es hier darum geht, das nicht vorgefundene, aber erwünschte Marktergebnis der vollständigen Konkurrenz durch eine marktanaloge Wirtschaftspolitik zu realisieren, kann dieses Vorgehen, soweit hierdurch tatsächlich eine gewisse Annäherung an die Leitbildvorstellung erfolgt,³⁾ nicht als systemwidrig bezeichnet werden.

Lassen wir diese Feststellung einmal gelten, so muß man sich aber vergegenwärtigen, daß eine nach solchen Gedankengängen verwirklichte "Konkurrenzwirtschaft" sich als ebenso - wenn nicht gar noch mehr - von staatlicher Kontrolle abhängig erweisen würde als die interventionistischen und "planwirtschaftlichen" Experimente der Vergangenheit.⁴⁾ Unbalancierte Macht, die Freiheit und Sicherheit beeinträchtigt, müßte sich durch die "Hintertür" der alle Bereiche umfassenden Monopolkontrolle "einschleichen".⁵⁾

Wollte man also gemäß der Grundentscheidung für die vollständige Konkurrenz nur diese im historischen Moment zulassen, würde die Volkswirtschaft m. a. W. nur nach einem Zentralplan gelenkt werden können, weil das angestrebte Leitbild nicht realisierbar ist.

Das bedeutet aber, daß eine an der vollständigen Konkurrenz orientierte Als-Ob-Politik mit einer ordnungspolitischen Grundentscheidung, deren Funktionsfähigkeit vor allem unter dem Freiheitspostulat gesehen wird, nicht vereinbar ist. Hieraus erkennen wir, daß gerade im Hinblick auf das Freiheitsziel nur eine realistische Wettbewerbskonzeption einen Sinn erhält.

1) Vgl. Miksch, L., Die Wirtschaftspolitik des "Als-Ob", in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 105 (1949), S. 310 ff; derselbe, Wettbewerb als Aufgabe - Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, 2., erw. Aufl., Godesberg 1947, S. 99.

2) Vgl. Böhm, F., Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin 1933, S. 47.

3) Daß die Politik in diesem Sinne erfolgreich ist, ist jedoch alles andere als sicher, da sich der Zustand "Als-Ob-Konkurrenz herrschte" nicht genau errechnen läßt. Hayek, F. A. (Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 12) bezeichnet es geradezu als eine Illusion zu glauben, "daß irgendeine Marktaufsicht oder Marktkontrolle es zustande bringen könnte, daß die Marktpreise denen entsprechen, die bestünden, wenn vollkommene Konkurrenz herrschte".

4) Vgl. ebenda, S. 12.

5) Vgl. Maier, K. F., Das Verlangen nach sozialer Sicherheit, in: Ordo, Bd. III (1950), S. 25.

III. Beispiel einer unzureichenden Fassung des Konformitätsprinzips

1. Konformer Interventionismus (bei Röpke)

Wie wir wissen, handelt es sich nach Röpke¹⁾ bei den konformen Maßnahmen um solche, "die die Preismechanik und die dadurch bewirkte Selbststeuerung des Marktes nicht aufheben, sondern sich ihr als neue 'Daten' einordnen und von ihr assimiliert werden." Der konforme Interventionismus setzt also nicht unmittelbar bei den abhängigen Variablen des Tauschprozesses ein, sondern verändert die Bedingungen ("Daten"), unter denen sich der Tauschprozeß vollzieht.

Im folgenden fragen wir uns nun, ob die von Röpke als konform beurteilten Eingriffe auch mit dem funktionsfähigen Wettbewerb als ordnungspolitischem Prinzip vereinbar sind. Folgt man den Ausführungen Röpkes, so lassen sich u. a. die Währungspolitik²⁾ und die Steuer-³⁾ und Schutzzollpolitik⁴⁾ als konforme Beispiele angeben.

(1) Die Konformität der Diskont- und Mindestreservepolitik etwa wird damit begründet, daß beide Eingriffe nur indirekt auf die Preismechanik einwirken, da sie Produzenten und Konsumenten neue Daten setzen, denen diese sich in ihrer Preis- und Mengenpolitik anpassen müssen.⁵⁾ Ebenso lähmt die staatliche Einnahmenpolitik in Form von Steuern und Zöllen den Preisbildungsprozeß des Marktes grundsätzlich nicht. Beim Schutzzoll z.B. handelt es sich nach Röpke⁶⁾ um eine Preisbelastung, "die vom Handel so assimiliert wird wie z.B. eine die Transportkosten erhöhende Verkehrserschwerung, ihm im übrigen volle Freiheit läßt und den regulierenden Einfluß der Preisbildung nicht außer Kraft setzt."

Nach unseren bisherigen Überlegungen wird es aber sofort deutlich, daß das angesprochene Kriterium "keine Lahmlegung der Preismechanik" im Hinblick auf die funktionsfähige Wettbewerbssteuerung nicht ausreicht. Im Rahmen der Währungspolitik ließe sich z.B. selbst eine Politik des billigen Geldes, die zu einer schleichenden Inflation führt, noch als konform im Röpkeschen Sinne interpretieren, da hierdurch die Preismechanik nicht lahmgelegt wird, d.h. sie nach wie vor frei "spielt". Andererseits würde jedoch durch eine inflationäre Kreditexpansion - wie bereits an anderer Stelle gesehen - die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbssteuerung beeinträchtigt. Gleichzeitig wäre noch auf den weniger bekannten Zusammenhang zwischen schleichender Inflation und ordnungspolitisch unerwünschter Konzentration aufmerksam zu machen.⁷⁾

1) Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S.259.

2) Vgl. ebenda, S.307.

3) Vgl. ebenda, S.306.

4) Vgl. ebenda, S.260.

5) An diesem Beispiel wird auch ersichtlich, daß die Preismechanik auf dem Geldmarkt für Wechsel nicht als "schutzwürdig" angesehen wird. Da nämlich der Diskontsatz seinem Wesen nach nichts anderes als ein Preis, und zwar für Wechselkredit ist, müßte man die obrigkeitliche Diskontänderung auch als Preisfestsetzung bezeichnen. Damit wäre jedoch dieses Mittel nichtkonform.

6) Ebenda, S.260.

7) Vgl. Besters, H., Aspekte der Konzentration, in: Die Aussprache, 12.Jg. (1962), S.325.

Weiterhin könnte eine Steuerpolitik z.B. auch dann noch als vereinbar mit der Preismechanik angesehen werden, wenn der Staat hierdurch die Wettbewerbsverhältnisse gewaltsam und künstlich zugunsten der einen und zuungunsten der anderen verschiebt. Erwähnenswert wäre hier die steuerliche Prämierung der wirtschaftlichen Konzentration (Organschaft, Schachtelprivileg).¹⁾

Schließlich ist vom Standpunkt einer funktionsfähigen Lenkung der Schutzzoll negativ zu beurteilen, da er aufgrund der Beschränkung der rivalisierenden Alternativen die Tendenz zur Wettbewerbsbeschränkung im Inland auslöst.

Obwohl bei all diesen Beispielen die Preismechanik nicht lahmgelegt wird, sind diese wirtschaftspolitischen Eingriffe mit dem wettbewerbsgesteuerten System unvereinbar, d.h. systemwidrig. Die Regel, nicht direkt in die Preismechanik einzugreifen, ist insofern unzureichend.

(2) In diesem Zusammenhang sollte auch die Begriffsfassung bei Müller-Armack beachtet werden. Versteht man unter "Marktkonformität" nur jenen Zustand, bei dem die "Funktionsweise des Marktes sichtbar bleibt"²⁾, so läßt sich freilich eine große Zahl wirtschaftspolitischer Maßnahmen noch als konform deklarieren, die, obwohl sie die "Funktionsweise" des Marktes unangetastet lassen, die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbswirtschaft mehr oder weniger empfindlich beeinträchtigen. Es ist daher nur allzu berechtigt, wenn Kamitz³⁾ die Gefahr darin sieht, "daß der Begriff 'Marktkonformität' zu einem trojanischen Pferd wird, nämlich in dem Augenblick, in dem es den bisherigen Gegnern der Sozialen Marktwirtschaft beliebt, ihre Taktik zu ändern und mit der Beteuerung 'ohne dies nur Maßnahmen zu verlangen, die im System der Sozialen Marktwirtschaft ihren Platz haben', den Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, nämlich dem übersichtlichen Prinzip des Wettbewerbs und dem Vorhandensein eigenverantwortlicher unternehmerischer Existenzen, Schritt für Schritt ein allmähliches Ende zu setzen."

(3) Wenn der Wettbewerb in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft einerseits als ordnungspolitische Komponente aufgenommen wird, andererseits jedoch aufgrund einer unzureichenden Eingriffsregel jederzeit Maßnahmen zugelassen werden, die mit dem Koordinationsprinzip unvereinbar sind, zeigt sich ein Widerspruch im wirtschaftspolitischen Leitbild.

Es ergibt sich daher die Aufgabe, den unzureichenden Bezugspunkt des Konformitätsprinzips bei Röpke bzw. Müller-Armack durch Berücksichtigung der relevanten Kriterien des funktionsfähigen Wettbewerbs als Ordnungsprinzips zu ergänzen. Dies läßt sich an den obigen Beispielen, die bei Beachtung der entsprechenden wettbewerbspolitischen Grundsätze nicht systemkonform sein können, darlegen. Die Währungspolitik, die zur schleichenden Inflation führt, widerspricht dem "Prinzip der Stabilität der Währung", die Schutzzollpolitik der "free entry condition" ("Prinzip der offenen Märkte") und die ge-

1) Vgl. Besters, H., Aspekte der Konzentration, a.a.O., S. 325.

2) Müller-Armack, A., Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 12.

3) Kamitz, R., Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, a.a.O., S. 16.

kennzeichnete Steuerpolitik dem "Grundsatz der Startgleichheit"¹⁾.

2. Nichtkonformer Interventionismus (bei Röpke)

Nichtkonform sind nach Röpke²⁾ solche Interventionen, "die die Preismechanik lahmlegen". Im Gegensatz zu den konformen Eingriffen setzen diese also unmittelbar bei den abhängigen Variablen des Tauschprozesses ein.

Im folgenden stellen wir uns wieder die Frage, ob die von Röpke als nichtkonform gekennzeichneten Maßnahmen stets auch inkonform im Hinblick auf das Ordnungsbild des funktionsfähigen Wettbewerbs wirken.

(1) Dabei berücksichtigen wir einerseits die Erkenntnis, daß der Wettbewerb nicht unter allen Umständen und auf allen Gebieten geeignet ist, die ihm zugeschriebenen Ordnungsfunktionen auszuüben.³⁾ "Er wäre überfordert, wollte man ihn ungeprüft rein um des Prinzips willen überall verwenden."⁴⁾ Offenbar zeigt der Wettbewerb sinnwidrige Wirkungen, wenn z.B. Angebot und Nachfrage anomal reagieren. Da hier aus den Preisschwankungen keine sinnvolle Produktionssteuerung resultiert, kann diese nachteilige Wirkung durch eine behördliche Preisfestsetzung in Höhe des vermutlichen Gleichgewichtspreises verhindert werden. Oder: Der Staat kann auf einem unstabilen Markt (Cobweb-Theorem) funktionslose und vielleicht sogar schädliche Fluktuationen ausschalten, indem er einen Preis festsetzt, der ungefähr den langfristigen Gleichgewichtsbedingungen entspricht.⁵⁾

Zum anderen ist vom Ordnungsbild des funktionsfähigen Wettbewerbs aus gesehen nicht jede Bildung von Einkommen zulässig. Gedacht ist hier an das Problem marktbeherrschender Unternehmen, die keinem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt sind und keine potentiellen Wettbewerber zu fürchten haben.⁶⁾ In diesem Fall kann durch eine unmittelbare Preisfestsetzung eine Komprimierung des "Übergewinnes" erreicht werden. Erkennt man nun an, daß in den angeführten Beispielen vom Standpunkt des Konzeptes der funktionsfähigen Wettbewerbssteuerung eine Zustandsverbesserung eintritt, so muß von einer systemkonformen Wirtschaftspolitik gesprochen werden. Zwar ist es richtig, daß in den angegebenen Fällen die wirkende Preismechanik auf einem bestimmten Markt lahmgelegt wird - also nach Röpke ein nichtkonformer Eingriff vorliegt; dieser erfolgt

1) Vgl. Schmolders, G., Wirtschaftssystem und Steuersystem, a.a.O., S. 32.

2) Röpke, W., Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 259.

3) Vgl. derselbe, Art.: Wettbewerb:..., a.a.O., S. 33.

4) Besters, H., Soziale Marktwirtschaft:..., a.a.O.

5) Vgl. Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 332.

6) Von ordnungspolitischer Bedeutung ist es vor allem, daß die Produzenten, die einem intensiven Wettbewerb ausgesetzt sind, auf Änderungen der Nachfragestruktur rascher reagieren müssen als Monopolisten, die ein größeres Gewinnpolster besitzen und deshalb weder so schnell in den Verlustbereich geraten noch so sehr darauf angewiesen sind, jede Gewinnchance zu nutzen. Während der Monopolist abwarten kann, sind die im Wettbewerb stehenden Produzenten gezwungen, gleichsam um die Wette zu laufen, falls sich ihnen eine neue Marktchance auftut.

"aber nur, um das zu erreichen, was dieser Markt eigentlich erreichen sollte, wegen der fehlenden Voraussetzungen jedoch nicht verwirklichen kann."¹⁾ Nach Dohrendorf²⁾ würde unter den gemachten Annahmen die Forderung, nicht in den Preis einzugreifen, einen Preismechanismus schützen, der gar nicht mit dem schutzwürdigen identisch ist.

Dabei ist von Bedeutung, daß in den angeführten Beispielen die jeweilige Preisfestsetzung keine Fehlreaktionen - Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage - nach sich ziehen braucht. Im ersten und zweiten Beispiel ist es gar nicht die Absicht des Wirtschaftspolitikers, ein bestehendes Marktgleichgewicht zu zerstören. Der bindende Eingriff schafft vielmehr künstlich einen gleichgewichtsähnlichen Zustand, wo vorher Ungleichgewicht herrschte. Nach Jöhr³⁾ kann in diesen Fällen von "den Marktmechanismus ergänzenden Maßnahmen" gesprochen werden.

Im dritten Beispiel brauchen unerwartete Reaktionen nicht aufzutreten, da der "reichlich erwirtschaftete" Übergewinn einen Spielraum für direkte Preisinterventionen läßt.

Aus den gemachten Überlegungen folgt, daß die konforme bzw. inkonforme Wirkung gegebener Eingriffe in bezug auf die funktionsfähige Ordnung sehr stark von der jeweiligen Ausgangssituation abhängen kann, die Systemwidrigkeit also solchen Maßnahmen, die die Preismechanik lahmlegen, nicht a priori gleichsam als Eigenschaft anhaftet.

(2) Hiernach stellt sich aber auch sofort die Frage, was bei entsprechender Ausgangssituation gegen eine Lahmlegung der Preismechanik sprechen könnte.

1) Zunächst lassen sich Zweifel anmelden, ob z.B. die direkte Preispolitik überhaupt sowie beabsichtigt wirkt. Angesichts der aus dem zweiten Teil der Arbeit bekannten Problematik, welche aus der Ungewißheit der Wirkungsanalyse resultiert, ist es durchaus denkbar, daß die Lahmlegung der Preismechanik zu keiner Verbesserung der Lenkung führt.

Sollen etwa extreme oder anomale Marktreaktionen durch eine entsprechende Preisfestsetzung gedämpft oder normalisiert werden, stellt sich das Problem, den marktwirtschaftlich "richtigen" Preis zu finden. Bei nicht vorliegender funktionsfähiger Steuerung gibt es aber keine Möglichkeit, exakt und zweifelsfrei zu berechnen, was wäre, wenn funktionsfähiger Wettbewerb herrschen würde. Da stets zahlreiche Annahmen über Bedingungen gemacht werden müssen, die das künftige Verhalten der Anbieter und Nachfrager bestimmen, kann die Wirtschaftspolitik niemals mit Sicherheit vorhersagen, ob die gemachten Annahmen mit den künftig vorzufindenden Daten auch tatsächlich übereinstimmen werden. So kennt man bei zureichendem betrieblichem Rechnungswesen nur die vergangenen und gegenwärtigen Kosten. Bei einer Entscheidung über einen zukünftigen Preis müßte man aber auch die voraussichtliche Kostengestaltung berücksichtigen. Es können sich daher z.B. bei den Maßnahmen, die den Marktmechanismus ergänzen sollen, jederzeit Fehlentwicklungen einstellen, d.h. Angebot und Nachfrage nach erfolgtem Mitteleinsatz auseinander fallen. Dann ist aber auch nicht ausgeschlossen, daß diese Situation noch schlechter als die laissez-faire-Lage zu beurteilen ist.

Die wirksamste Methode, die Auswirkungen einer falschen Preispolitik zu kompensieren, bestünde darin, die gesetzten Preise möglichst umgehend zu korrigieren. Dieser Ausweg

1) Dohrendorf, E.-M., Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel, a.a.O., S. 37.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. Jöhr, W.A., Art.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., Sp. 809.

steht jedoch kurzfristig nicht offen, wenn eine Korrektur an institutionellen Gründen - Berücksichtigung des Gesetzgebungsapparates - scheitert. Realistischer ist aber die Annahme, daß unter dem Einfluß der Interessengruppen eine Fehlentwicklung aufrechterhalten wird und der Staat entstandene Störungen durch zusätzliche Interventionen (z.B. ständigen Aufkauf eines Angebotsüberschusses) ausgleicht.

Berücksichtigt man daher diese angedeuteten Probleme, ergibt sich die Konsequenz, mit einem direkten Eingriff in die Preismechanik äußerst zurückhaltend zu sein.

2) Wenn wir aber nun einmal vereinfachend annehmen, daß die Wirkungsanalyse keine Probleme verursache, kann eine Lahmlegung der Preismechanik in den aufgezeigten Situationen nach dem Konformitätsprinzip nur noch abgelehnt werden, wenn sich zeigen läßt, daß hierdurch keine Verbesserung der Ordnung erreicht wird. Betrachten wir hierzu folgendes Beispiel: Wie oben angeführt, kann in der Wirkung eines entsprechenden Festpreises auf einem instabilen Markt (Spinnweb-Theorem) eine Verbesserung der marktwirtschaftlichen Lenkung erblickt werden. Da diese Preisfixierung jedoch den kurzfristigen Marktreaktionen bewußt nicht Rechnung trägt, läuft das Verbot aller Vertragsabschlüsse, die sich nicht an den vorgeschriebenen Preis halten, auf eine materielle Einbuße an individueller Dispositionsfreiheit hinaus.

Wenn man jetzt die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung auch unter dem Freiheitsaspekt sieht, d.h. dem Prinzip der Vertragsfreiheit einen besonderen Wert beimißt, stellt sich das Problem, eine Maßnahme zu finden, die sowohl die Dispositionsfreiheit unangetastet läßt als auch die funktionslosen Marktfluktuationen ausschaltet. Dies wird in unserem Beispiel ermöglicht, indem der Staat den Markt durch kontrazyklische Käufe und Verkäufe und eine entsprechende Lagerhaltung (Bufferstocks) stabilisiert.

Unter den gemachten Annahmen kann nur diese Alternative als systemkonform angesehen werden, da nur sie dem Prinzip der Vertragsfreiheit nicht widerspricht. Analoge Überlegungen lassen sich z.B. für den Fall anomaler Marktreaktionen aufzeigen, wenn indirekte Alternativen, wie Beratung und Aufklärung, den gleichen Erfolg wie der direkte Eingriff in die Preismechanik, jedoch ohne Einbuße an Vertragsfreiheit, versprechen.

Die eigentliche Problematik wird aber dann ersichtlich, wenn "das eine nur auf Kosten des anderen erreichbar ist"; so z.B., wenn es nicht gelingt, die anomalen Reaktionen kurzfristig durch indirekte Maßnahmen zu beheben. Hier ist es jedoch denkbar, daß die Vorteile eines befristeten Festpreises gegenüber den Nachteilen aus der Freiheitsbeschränkung als stärker wiegend beurteilt werden und somit insgesamt gesehen eine Verbesserung der Ordnung erfolgt. Eine solche Feststellung weist aber schon in besonderem Maße auf das Problem hin, das ordnungspolitische Leitbild so eindeutig zu konkretisieren, daß im aktuellen Fall möglichst ohne Ermessensspielraum für die praktische Wirtschaftspolitik ausgesagt werden kann, ob infolge einer entsprechenden wirtschaftspolitischen Wirkung eine Verbesserung der Situation eintritt oder nicht.

Eine bestimmte Lahmlegung der Preismechanik kann - selbst wenn bei der Konkretisierung des ordnungspolitischen Leitbildes dem Freiheitspostulat verstärkt Rechnung getragen wird - vor allem in den Grenzfällen einer Notsituation, in denen Preiserhöhungen zu

keiner Anregung der Produktion führen, erwünscht sein.¹⁾ Sogar ein vorübergehender genereller Preisstop läßt sich noch als "Ordnungstaxe" ansprechen, wenn es darum geht, bei vorübergehenden exogenen Störungen das marktwirtschaftliche System vor der Gefahr eines Umsturzes in ein zentralverwaltungswirtschaftliches zu bewahren und damit in seinem Bestand zu sichern.²⁾ Zu einer Transformation des marktwirtschaftlichen Systems könnte hier eher die Nichtintervention führen, weil das System in solchen Fällen nur allzubald an seine "soziale Bruchgrenze" (Tuchtfeldt) gerät.

(3) Fassen wir unsere kritischen Überlegungen zu dem nichtkonformen Interventionismus (bei Röpke) zusammen, so ist einmal festzustellen, daß die generelle Regel "nicht die Preismechanik lahmzulegen" nur dann in jedem Fall eine Berechtigung haben kann, wenn die konkret vorgefundene Ordnungsform mit dem Leitbild der funktionsfähigen Ordnung übereinstimmt. Eine Ausnahme von diesem Kriterium muß jedoch dann zugestanden werden, wenn eine Lahmlegung der Preismechanik gewissermaßen als "letztes Mittel" nach Berücksichtigung aller relevanten Umstände die Funktionsfähigkeit der konkreten Steuerung verbessert oder sicherstellt. Demnach kann bei Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangssituation formal eine Lahmlegung der Preismechanik erfolgen (sog. *formale Inkonformität*), jedoch material eine Verbesserung der Lenkung eintreten (sog. *materiale Konformität*).

IV. Der Übergang zu mehr als zwei Konformitätsgraden

1. Die unterschiedliche Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf die Marktwirtschaft

In den vorausgehenden Ausführungen zeigte sich recht deutlich ein Sachverhalt, den wir im folgenden berücksichtigen werden: nämlich, daß die systemkonformen bzw. systemwidrigen Maßnahmen im Hinblick darauf, wie sie sich in die Marktwirtschaft einfügen, ganz unterschiedlich zu beurteilen sind.

So sind die als systemkonform ermittelten Eingriffe untereinander nicht gleichwertig, je nachdem ob sie

- 1) Vgl. Weisser, G., Art.: Distribution: (II) Politik, HdSW, Bd. 2, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959, S.640. In diesem Zusammenhang kann auf Mises, L. (Art.: Preisen..., a.a.O., S.1058) verwiesen werden, der, wie aus seinem "Kerzenbeispiel" (Höchstpreis und Verkaufszwang für Kerzen bei mehrtätigem Ausfall der Beleuchtungsanlagen einer Großstadt) hervorgeht, bei exogen bedingten Zufallsgewinnen zeitweilig sog. "Ordnungstaxen" mit dem Preismechanismus für vereinbar hält.
- 2) Tuchtfeldt, E. (Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 237) verdeutlicht diesen Sachverhalt an dem Preisstop in den USA in der ersten Hälfte des Jahres 1951. Damals wurde ein genereller Preisstop erlassen (General Ceiling Price Regulation), um die spekulativen Preissteigerungen aufgrund des Koreakonflikts zu bekämpfen. Aufgegeben wurde dieser Eingriff Mitte 1951, als sich die Lage wieder normalisiert hatte.

- das ordnungspolitische Leitbild konstituieren. Es ist gerade die entscheidende Einsicht des sog. "Neoliberalismus" im Gegensatz zum "Altliberalismus", daß der Wettbewerb kein "Naturgewächs" ist, sondern der "Wettbewerb als Aufgabe"¹⁾ ein bewußtes Handeln (Planen) des Staates erfordert. Hieraus wird auch ersichtlich, daß in der Realität die Einzelpläne der verschiedenen Entscheidungseinheiten nicht totaliter durch ein Lenkungsprinzip koordiniert werden können. In der Wirklichkeit haben wir es stets mit dualistischen Ordnungen zu tun.

- die Funktionsfähigkeit der konstituierten Ordnung sichern und verbessern wollen.²⁾ Es genügt nicht, die konstituierenden Bedingungen einmalig zu setzen, "denn die Kräfte des Marktes würden die Ordnung von sich aus wieder zerstören, wie die altliberale Schule erfahren mußte"³⁾. Es wird vielmehr erforderlich, die konzipierte Ordnung bewußt und stetig "als Aufgabe und Veranstaltung" (Miksch) zu betrachten.

- Ergebnisse anstreben, die sich trotz eines funktionsfähigen Wettbewerbssystems nicht oder nicht ausreichend erreichen lassen.⁴⁾

Bei der systemwidrigen Wirtschaftspolitik ist einmal zu berücksichtigen, daß auch solche Eingriffe, die den funktionsfähigen Lenkungsmechanismus nicht lahmlegen, zu einer Verschlechterung der Ordnung führen können; zum anderen sich nicht aus jeder Lahmlegung der Preismechanik eine zwangsläufige Systemtransformation ableiten läßt.

Angesichts dieser Zusammenhänge ist es nun naheliegend, die unterschiedliche Stärke oder Intensität der systembeeinflussenden Effekte in entsprechenden Konformitätsgraden zum Ausdruck zu bringen. Gegenüber der allzu engen Röpkeschen Zweiteilung können die weitergehenden Einteilungsversuche eine größere Realitätsnähe beanspruchen.

2. Die verschiedenen Konformitätsgrade

Um die Mängel der Röpkeschen Begriffsbildung zu umgehen, hat Thalheim versucht, die Wirtschaftspolitik daran zu orientieren, wie sie "auf die zentralen Grundsätze der herrschenden Wirtschaftsverfassung"⁵⁾ abgestimmt ist. Es werden von ihm sechs Konformitätsgrade herausgearbeitet, die sich in ihrer allgemeinen Fassung nicht nur in bezug auf das marktwirtschaftliche System anwenden lassen.⁶⁾ Tuchtfeldt⁷⁾ und Ohm⁸⁾

1) Vgl. Miksch, L., Wettbewerb als Aufgabe, a.a.O.

2) Nach Stackelberg, H. (Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, a.a.O., S. 200) läßt sich hier von regulierenden Maßnahmen sprechen.

3) Schiller, K., Art.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 215.

4) In Anlehnung an Stackelberg, H. (Möglichkeiten..., a.a.O., S. 200) können diese Maßnahmen als dirigierend bezeichnet werden. Eucken, W. (Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 254 ff und 291 ff) umschreibt die als regulierend und dirigierend charakterisierten Maßnahmen zusammen als regulierend.

5) Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a.a.O., S. 578.

6) Vgl. ebenda, S. 582 ff.

7) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S. 225 ff.

8) Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 108 ff.

kennen demgegenüber in Anlehnung an Thalheim jeweils nur fünf typische Konformitätsgrade. In gewisser Anlehnung an die genannten Autoren wollen wir jedoch - bezogen auf das marktwirtschaftliche System - sechs typische Abstufungen der Konformität unterscheiden. Diese sollen kurz charakterisiert werden.

Systemnotwendig sind alle Instrumente, die zur Inangangsetzung des marktwirtschaftlichen Lenkungsprinzips unabdingbar erforderlich sind. Hier geht es um die Durchsetzung der Prinzipien, die den Wettbewerb als Ordnungsprinzip konstituieren. Diese unabdingbar erforderlichen und darum eben systemnotwendige Eingriffe sind etwa mit dem zur Erhaltung des menschlichen Lebens notwendigen Mindestbedarf an Kalorien, Vitaminen etc. vergleichbar.¹⁾ Nicht ganz sinnvoll erscheint es uns jedoch, wenn Tuchtfeldt²⁾ den Einbau gewisser gemeinwirtschaftlicher Teilbereiche in die Marktwirtschaft, gedacht ist etwa an die mögliche Sozialisierung der Bereiche, die aus natürlichen, technischen oder sonstigen Gründen eine unvermeidliche Monopolstellung einnehmen, noch als systemnotwendig ansieht. Da es hier nicht darum geht, die Marktwirtschaft "ins Leben zu rufen", sondern den bereits konstituierten, jedoch nicht voll funktionsfähigen Lenkungsmechanismus funktionsfähiger zu machen, handelt es sich bereits um "regulierende" Eingriffe (medizinisch gesprochen um eine Vitaminversorgung über den Minimalbedarf hinaus), die daher unter den nächsten Konformitätsgrad fallen.

Systemverbessernd }³⁾ sind alle Instrumente, welche die spezifische Wirkungsweise der marktwirtschaftlichen Lenkung fördern oder erleichtern, d.h. ihre Funktionsfähigkeit erhöhen. "Hierher gehört alles, was Friktionen ausschaltet, Hemmungen beseitigt, Störungen verhütet;"⁴⁾ z.B. aus mikroökonomischer Sicht eine Erleichterung des zwischenörtlichen Ausgleichs von Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften durch eine entsprechende Arbeitsmarktpolitik und eine besondere Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Unter Umständen wird auch die Herstellung von Quasi-Gleichgewichten mit Hilfe sog. "Ordnungstaxen" bedeutsam. Diese Aufzählung läßt weitgehend die Übereinstimmung mit den sog. Anpassungsinterventionen erkennen.

Aus makroökonomischer Sicht ist die Politik der Krisenverhütung hervorzuheben, da die von manchen älteren Theorien so stark betonte "Reinigungswirkung" der Krise "weit weniger ins Gewicht fällt als die durch sie ausgelösten zerstörenden Wirkungen."⁵⁾ Jedoch läßt sich hier keine Politik der "Vollbeschäftigung um jeden Preis" rechtfertigen, die durch ihren permanenten Inflationsdruck die marktwirtschaftliche Ordnung in ihrer Funktionsfähigkeit mehr oder weniger beeinträchtigt.

Durch den Einsatz systemadäquater, "d.h. den Lenkungsmechanismus in seiner Funktionsfähigkeit nicht berührender Instrumente"⁶⁾ sollen zusätzliche Ziele verwirk-

1) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S. 225.

2) Vgl. ebenda, S. 226.

3) Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 109. Tuchtfeldt, E. (Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S. 226) verwendet hier in Anlehnung an Thalheim, K.C. (Zum Problem der Einheitlichkeit, a.a.O., S. 583) den Ausdruck "systemfördernd".

4) Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a.a.O., S. 583.

5) Ebenda.

6) Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S. 228.

licht werden, "die ohne einen Eingriff nicht erreicht werden können"¹⁾. Da diese Aktivität nicht wie die "notwendige" und "verbessernde" auf die marktwirtschaftliche Lenkung abzielt, handelt es sich um die von uns als "dirigierend" gekennzeichnete Wirtschaftspolitik. Wir können jedoch nicht zustimmen, wenn Thalheim²⁾ hierunter mit gewissen Einschränkungen alle diejenigen Methoden zählt, "die im Sinne der oben zitierten Röpkeschen Formulierung 'marktkonform' sind." So sieht er eine Zollpolitik - soweit sie nicht prohibitiv wirkt - noch als systemadäquat an. Berücksichtigt man jedoch, daß eine Schutzzollpolitik auch ohne prohibitiven Effekt erhaltungsinterventionistisch wirkt, muß ein solches Vorgehen im Widerspruch zum Ordnungskonzept des funktionsfähigen Wettbewerbs stehen und daher bereits als systemwidrig eingestuft werden.

Als systemadäquates Beispiel erwähnt Tuchtfeldt³⁾ u. a. "alle distributionspolitische Maßnahmen". Jedoch dürfte eine solche generelle Aussage, selbst wenn man von einer konfiskatorischen Steuerpolitik absieht, zu optimistisch sein; erinnert sei vor allem an den negativen Einfluß eines "Wohlfahrtsstaates" auf den funktionsfähigen Wettbewerb als Ordnungsprinzip und an die Schwierigkeiten einer Abstimmung von Steuer- und Wirtschaftssystem.

Weiterhin führt Thalheim⁴⁾ die sog. "systemneutrale" Wirkung bestimmter wirtschaftspolitischer Mittel an. Er versteht darunter ein Handeln, "das der Wirtschaftsförderung im weitesten Sinne dient, ohne daß Ordnungsform und Lenkungsmechanismus dadurch irgendwie beeinträchtigt werden."⁵⁾ Nach der Interpretation von Tuchtfeldt⁶⁾ handelt es sich hier begrifflich um Wirkungsneutralität.⁷⁾ Aber ganz davon abgesehen, ob sich Thalheims Konformitätsgrad wirklich in diesem Sinne auslegen läßt,⁸⁾ ist festzustellen, daß der Begriff der Systemneutralität nicht allgemeine Wirkungsneutralität

1) Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a. a. O., S. 583.

2) Ebenda, S. 584.

3) Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 229.

4) Vgl. Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a. a. O., S. 584 f.

5) Ebenda, S. 585.

6) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 229 f - Fußnote.

7) Diese hätte jedoch, wie Tuchtfeldt (ebenda, S. 230) mit Recht schreibt, "nur dann materiellen Gehalt, wenn Maßnahmen so minimal dosiert werden könnten, daß die betroffenen Wirtschaftssubjekte darauf überhaupt nicht, d. h. weder kurz- noch langfristig reagieren."

8) So bezeichnet Thalheim, K.C. (Zum Problem der Einheitlichkeit, a. a. O., S. 584) seine systemneutralen Eingriffe auch deutlich als solche, die "die Funktionsfähigkeit des Lenkungsmechanismus überhaupt nicht, weder nach der positiven noch nach der negativen Seite" berühren. Damit wäre aber die inhaltliche Übereinstimmung mit unseren systemadäquaten Eingriffen gegeben, die nicht als allgemein wirkungsneutrale Maßnahmen aufgefaßt werden dürfen. Nicht im Sinne der Wirkungsneutralität ist auch der Begriff der Ordnungs- bzw. Systemneutralität bei Ohm, H. (Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 109 f) zu interpretieren. Er (ebenda, S. 101) kennzeichnet damit Instrumente, "durch deren Einsatz die Wirtschaftsordnung weder positiv noch negativ beeinflusst wird."

bedeuten muß. Es ist also der Tatsache Rechnung zu tragen, daß der Staat, was immer er auch tut, die privaten Entscheidungen beeinflusst.¹⁾ Das soll heißen: Werden durch die wirtschaftspolitischen Maßnahmen die jeweiligen maßgebenden Ordnungsprinzipien (welche das Leitbild definieren) nicht verändert, kann insofern von Systemneutralität gesprochen werden, obwohl die wirtschaftspolitische Aktivität die ökonomischen Kräfte aus ihrer Bahn lenkt. Zum Beispiel: "Zweifelloß läßt die Steuer keinen mehr so, wie sie ihn vorgefunden hat."²⁾ Wenn man jedoch den unrealistischen Grundsatz "leave them as you find them" wenigstens in der Form interpretiert, den Wettbewerb nicht einseitig durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zum Nachteil bestimmter Gruppen und Betriebsformen zu gestalten, hat die Wirtschaftspolitik die Aufgabe, sich gegenüber diesem so formulierten Grundsatz der "Startgleichheit" neutral zu verhalten. Weitere zu beachtende Prinzipien wären z.B. "der freie Marktzugang", "Vertragsfreiheit", "volle Haftung" etc.

Legen wir nun den Begriff der Systemneutralität in dieser Weise sinnvoll aus, lassen sich die hierunter fallenden Maßnahmen als systemadäquat im obigen Sinne anführen. Da aber die Systemneutralität allzu leicht mit dem Begriff der Wirkungsneutralität gleichgesetzt wird, werden wir auf diese Konformitätsbezeichnung (zugunsten des Ausdrucks "systemadäquat") verzichten.

Unter den vierten Konformitätsgrad zählen wir die systemverschlechternd³⁾ beurteilten Maßnahmen. In diesem Sinne wirken - analog zu den systemverbessernden Maßnahmen - alle diejenigen Interventionen, die die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Lenkung vermindern, ohne sie selbst aufzuheben.⁴⁾ Es ist also bedeutsam, daß nicht alle inkonformen Maßnahmen gleich zu systemtransformierenden Eingriffen gestempelt werden. Analog der "ordnungspolitischen Minimalversorgung" durch die systemnotwendigen und der "Optimalversorgung" durch zusätzliche systemverbessernde Eingriffe läßt sich hier von "Überernährung" sprechen.⁵⁾ Die anzuführenden Beispiele, etwa offene und versteckte Subventionen, Berufsordnungen und Steuerprivilegien, zeigen eine weitgehende Verwandtschaft mit den sog. Erhaltungsinterventionen.⁶⁾

Als jeweils letzte Gruppe unterscheiden Thalheim, Tuchtfeldt und Ohm "systemzerstörende" Eingriffe. Thalheim⁷⁾ definiert diese als solche, "deren Inkongruenz zur geltenden Ordnungsform so beträchtlich ist und die die Funktionsfähigkeit des Len-

1) "Es gibt eben einfach kein wirtschaftlich 'neutrales' Verhalten des Staates und hat es wahrscheinlich nie gegeben." Krelle, W., Wirtschaftsplanung auf mittlere und lange Sicht. Zur Problematik der Grundlagen, in: Planung ohne Planwirtschaft, a. a. O., S. 64.

2) Schmolders, G., Steuerpolitik und Mittelstand, a. a. O., S. 44.

3) In Anlehnung an Tuchtfeldt, E. (Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 230) wird die etwas umständliche Bezeichnung für diesen Konformitätsgrad bei Thalheim, K. C. (Zum Problem der Einheitlichkeit, a. a. O., S. 585) - "systemadäquat, aber nicht systemzerstörend" - durch den obigen einfacheren Ausdruck ersetzt.

4) Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 110.

5) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 231.

6) Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 110.

7) Thalheim, K. C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a. a. O., S. 585 f.

kungsmechanismus in einem so großen Umfang behindern oder ausschalten, daß damit der Grundcharakter der Ordnungsform geändert und der Lenkungsmechanismus in entscheidenden Bereichen außer Kraft gesetzt wird." Von diesen Maßnahmen meint Thalheim dasselbe, was Röpke von den nichtkonformen in seiner "Gesellschaftskrisis" behauptet: "Für alle diese Maßnahmen gilt im besonderen Maße die bekannte Feststellung von Mises, daß jeder einzelne Eingriff zwangsläufig eine Kettenreaktion weiterer Eingriffe hervorruft, die im Endergebnis die Marktwirtschaft in eine staatlich gelenkte Wirtschaft und schließlich in eine Zentralverwaltungswirtschaft transformieren müssen."¹⁾ Als Beispiele führt der Autor u. a. die Devisenbewirtschaftung und das Kontingentsystem im Außenhandel an. Aber selbst wenn wir im ungünstigsten Fall annehmen, daß im Anschluß an die Devisenbewirtschaftung noch gewisse weitere Ziele²⁾ verfolgt werden, welche u. a. die Kontingentierung nach sich ziehen, ist - wie sich darlegen läßt³⁾ - durchaus die Aussage berechtigt, daß es nur zu einer Teilkumulation von Staatseingriffen kommt.

Wenn demnach eine Ausschaltung des funktionsfähigen Lenkungsprinzips - z. B. infolge staatlicher Fest- und Höchstpreise oder mengenmäßiger Beschränkungen - nur eine Teilkumulation auslöst, ist es aber folgerichtig, beim fünften Konformitätsgrad nur von systemteilerstörenden Interventionen zu sprechen. Diese sind dadurch gekennzeichnet, daß sie zwar in Teilbereichen der Volkswirtschaft die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismus aufheben, jedoch hierdurch noch nicht der Übergang in ein zentralverwaltungswirtschaftliches System bewirkt wird, also die Dominanz der marktwirtschaftlichen Ordnung immer noch gewahrt bleibt. Unter diesen Konformitätsgrad wären die von Tuchtfeldt⁴⁾ als "an sich systemzerstörend" umschriebenen Maßnahmen zu rechnen, die infolge ihrer partiellen Bedeutung vom Gesamtsystem aufgefangen werden können. An dieser Stelle ist es angebracht, den Begriff der ordnungspolitischen Elastizität einzuführen, um hiermit die unterschiedliche Fähigkeit von Wirtschaftssystemen, systemfremde Eingriffe innerhalb gewisser Toleranzgrenzen zu absorbieren, aufzuzeigen. Systemteilerstörende Maßnahmen können demnach vom Gesamtsystem "verdaut" werden, obwohl sie mehr als nur "Schönheitsfehler" für das betreffende System sind. Systemzerstörend im eigentlichen Sinne des Wortes wären aber erst solche Eingriffe, die das marktwirtschaftliche System in das zentralverwaltungswirtschaftliche transformieren. Jedoch ist es nach unseren bisherigen Ausführungen nicht möglich, generelle und zugleich präzise Bedingungen (Kriterien) für den Eintritt der Transformation anzugeben. Nach Ohm⁵⁾ bedarf es ähnlich wie in der Technik einer "kritischen Menge", "um die mit einer gewissen Zwangsläufigkeit ablaufende Reaktion in Gang zu setzen." Aber wann dieses Maß vorliegt, läßt sich nicht exakt voraussagen. So ist es nicht ausgeschlossen, daß mehrere Teilkumulationen gleichzeitig an verschiedenen Stellen der Volkswirtschaft ausgelöst werden, ohne daß dies letztlich zu einer Dominanz des zentralverwaltungswirtschaftlichen Elements führen muß.⁶⁾ Auch ist zu berücksichtigen, daß hervorgerufene

1) Thalheim, K. C. Zum Problem der Einheitlichkeit, a. a. O., S. 586.

2) Vgl. Willeke, F. -U., Das Theorem, a. a. O., S. 71 f.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 231.

5) Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 111; ähnlich auch Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 231.

6) Vgl. Willeke, F. -U., Das Theorem, a. a. O., S. 70.

Kumulationstendenzen infolge der faktischen Verschmelzung der Wirtschaftspolitik durch systemverbessernde Wirkungen anderer Maßnahmen eine gewisse Abschwächung erfahren können.¹⁾ Andererseits ist aber auch umgekehrt möglich, daß die faktische Verschmelzung ausschließlich in "negativer Richtung" erfolgt und somit den kumulativen Prozeß verstärkt. Schließlich bleibt es sehr ungewiß, ob sich der Träger der Wirtschaftspolitik, nachdem ihm die nachteiligen Wirkungen der evtl. systemzerstörenden Eingriffe bewußt werden, für eine Lösung der entstandenen Zielkollision zugunsten der Zentralverwaltungswirtschaft entscheidet.

V. Konkretisierung des realistischen Wettbewerbs als Ordnungsprinzip

1. Vorbemerkung

Um die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten in die entsprechenden Konformitätsgrade einstufen zu können, wird es notwendig, den ordnungspolitischen Bezugspunkt mit den voraussichtlichen Eingriffswirkungen zu vergleichen. Bei gegebener Lage und gegebenen Maßnahmen wird die Urteilsbildung davon abhängen, welche Prinzipien die funktionsfähige Wettbewerbssteuerung näher bestimmen. Nach Ohm²⁾ wäre z.B. die Ladenschlußgesetzgebung systemneutral (in unserer Terminologie systemadäquat). Sieht man aber demgegenüber die zeitliche Dispositionsfreiheit als Voraussetzung bzw. erwünschtes Ergebnis einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung an, muß von einem systemverschlechternden Vorgehen gesprochen werden; denn die gesetzliche Regelung der Ladenschlußzeiten hat den Charakter eines Zwangskartells, das einmal die zeitlichen Handlungsmöglichkeiten der Verbraucher einschränkt, zum anderen die aller derjenigen Unternehmer, die sich als Außenseiter um jene Kunden bemühen würden, die während der üblichen Öffnungszeiten in ihrem Beruf tätig sind.

Da somit der Konkretisierung der ordnungspolitischen Konzeption für die Konformitätsüberlegung besondere Bedeutung zukommt, werden wir auf hervorstechende Probleme bei der Bestimmung funktionsfähiger und praktikabler Wettbewerbsgrundsätze hinweisen und die prinzipiellen Konsequenzen für die Prüfung der Systemkonformität aufzeigen. Unter diesem Blickwinkel sind vor allem zwei Sachverhalte zu beachten.

2. Die Verbindungslinie zur vollständigen Konkurrenz als Problem

Es stellt sich als problematisch heraus, in der praktischen Wirtschaftspolitik Wettbewerbskonzeptionen verwenden zu wollen, die noch mit dem Denken in der Marktform der vollständigen Konkurrenz verbunden sind. Deutlich wird dies gerade dann, wenn die vollständige Konkurrenz (mit ihren Modellwirkungen) als Idealsituation gilt, d.h. die vollkommene Konkurrenz als Norm nicht in Frage gestellt ist, und "workable competition" lediglich als eine "zweitbeste Lösung" aufgefaßt wird.

Bei einer so konkretisierten Wettbewerbskonzeption kann besonders leicht übersehen werden, daß die nächstmögliche Annäherung an die Bedingungen des Modells nicht in jedem

1)Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S.107.

2) Vgl. ebenda, S. 101 und 110.

Fall die bestmögliche Lösung darstellt. Wie bereits J.M. Clark¹⁾ darauf aufmerksam gemacht hat, ist es im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs möglich, Bedingungen, die nicht mit den Modellvoraussetzungen vereinbar sind, als wettbewerbsfördernde Faktoren positiv zu bewerten. Nach Lage der Dinge kann eine Abweichung von den Modellbedingungen geeignet sein, sozusagen als "Gegengift" eine andere zu kompensieren und die Arbeitsfähigkeit des Wettbewerbs zu erhöhen.²⁾

So ist etwa der Wettbewerb im Oligopol³⁾ auf unvollkommenen Märkten, auf denen Möglichkeiten verschleierte Preiszugeständnisse (Rabatte, Nebenleistungen) und eines Qualitäts- und Reklamewettbewerbs bestehen, oft wirksamer als im vollkommenen Oligopol, "wo die Furcht vor einer Entartung des Wettbewerbs (ruinöser Preiskampf) häufig zur spontanen oder organisierten Zusammenarbeit führt"⁴⁾. Zwar ergeben sich auch im heterogenen Oligopol Tendenzen zu Wettbewerbsbeschränkungen, jedoch ist die Durchführung einer Übereinstimmung zwischen den Rivalen oder die Einhaltung stillschweigender Übereinkommen um so schwieriger, je undurchsichtiger der Markt (geringe Markttransparenz) ist und je mannigfaltiger die Formen sind, in denen der Wettbewerb erfolgen kann.

Demnach läßt sich feststellen, daß im Oligopol u. a. eine unvollkommene Marktübersicht - entgegen den Annahmen bei vollständiger Konkurrenz - den unter den gegebenen Umständen möglichen Wettbewerb begünstigen kann und damit zu einer funktionsfähigeren Lenkung beiträgt. Dabei wird die Ungewißheit über das Verhalten der Rivalen zu einem wichtigen Wettbewerbsantrieb. Die unvollkommene Transparenz hat den besonderen Vorteil, daß sie zwei Forderungen vereinbar macht, die anscheinend unvereinbar sind: 1) Die Wettbewerber sollen nicht prompt reagieren, damit eine isolierte Preiserabsetzung möglich wird; bei vollkommener Markttransparenz würden alle Rivalen sofort folgen, so daß das aggressive Unternehmen nicht damit rechnen kann, seinen Marktanteil zu vergrößern und somit "entmutigt" wird.

2) Die Wettbewerber müssen reagieren, damit eine allgemeine Preissenkung ausgelöst wird. "Dieses Dilemma kann nur gelöst werden dank des 'time lag', welcher durch die Ungewißheit hervorgerufen wird."⁵⁾

Diese Überlegungen machen dann aber auch deutlich, daß sich z.B. die allgemeine These von Tuchtfeldt⁶⁾ und Ohm⁷⁾, nach der die Förderung der Markttransparenz

1) Vgl. Clark, J.M., Toward a Concept of Workable Competition, a.a.O., (1949), S. 454.

2) Zu dem Problem des "second best" vergleiche aus der neuesten Literatur Mestmäcker, E.-J., Probleme des Bestmöglichen in der Wettbewerbspolitik, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, a.a.O., S. 305 ff; Stegmann, K., Workable Competition nach zwanzig Jahren..., a.a.O., S. 327 ff - insbesondere S. 239.

3) Dessen Struktur man wegen der Betriebsgrößenoptima grundsätzlich nicht verändern will.

4) Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a.a.O., S. 64 f.

5) Philips, L., Markttransparenz in Theorie und Wirklichkeit, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 3, Jg. 14 (1964), S. 210.

6) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S. 227.

7) Vgl. Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 109.

durch Preisauszeichnungspflicht sowie Markt- und Berichterstattung systemfördernd bzw. -verbessernd wirke, als ein unzulässiger Analogieschluß von dem Modell der vollständigen Konkurrenz, in dem die vollkommene Markttransparenz eine der wesentlichsten Voraussetzungen ist, auf die Theorie des Wettbewerbs auf realistischen Märkten interpretieren läßt. "Muß man so weit gehen, Maßnahmen zu verbieten, die dazu eingeführt wurden, oligopolistische Märkte transparent zu machen, Maßnahmen wie etwa 'Open-Price-Systems', 'Basing-Point-Systems', Rabattkartelle usw.?" Wenn man wünscht, daß die Wettbewerbspolitik völlig wirksam werde, muß man mit einem kategorischen Já antworten."¹⁾ Das heißt m.a.W., daß die Förderung der Markttransparenz unter den gemachten Annahmen systemverschlechternd wirken würde.²⁾

Die Erkenntnis, daß Voraussetzungen des Ordnungsmodells der vollständigen Konkurrenz nicht isoliert und unbesehen auf den Wettbewerb auf realistischen Märkten übertragen werden können, läßt sich auch an folgendem Beispiel verdeutlichen.

Es ist damit zu rechnen, daß angesichts einer fortschreitenden Konzentration eine verbesserte Arbeitsteilung zwischen kleineren selbständigen Unternehmen durch Funktionsausgliederung bei überbetrieblichem Verbund (sog. Kooperation) den Wettbewerb vergleichsweise stärker werden läßt,³⁾ d.h. systemverbessernde Wirkungen zeitigt. Zum Beispiel können mehrere kleinere Unternehmen einem Großunternehmen gegenüberstehen, das so mächtig ist, daß kein echter Wettbewerb mehr aufkommt. Solche Machtpositionen von Teilmonopolen könnten aber geschwächt werden, wenn die kleineren Firmen eine engere Zusammenarbeit vereinbaren, um etwa ihre Kosten durch Spezialisierung etc. zu senken.⁴⁾

Demgegenüber wäre es aber ein Irrtum, unter Hinweis auf die Anonymität der vollständigen Konkurrenz davon auszugehen, daß per se jede freiwillige Kooperation von Unternehmen den Wettbewerb schwächt und demzufolge die obige Zusammenarbeit zu verbieten sei.

3. Die Prognose funktionsfähiger und praktikabler Kriterien als Problem

So eindeutig und klar der ordnungspolitische Grundsatz des funktionsfähigen Wettbewerbs auch sein mag, so eminent schwierig ist es, trotz aller hochdifferenzierten Marktformen- und Preisbildungstheorie generelle und zugleich präzise Kriterien für die Beurteilung der Frage vorherzusagen, was im konkreten Fall noch unter die Norm des funktions-

1) Philips, L., Markttransparenz in Theorie und Wirklichkeit, a.a.O., S.211; vgl. weiter Schmidt, I., Markttransparenz als Voraussetzung für Wettbewerbsbeschränkungen, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg.13 (1963), S.97 ff.

2) Gegenätzlich ist jedoch die Wirkung, wenn im Polypol aufgrund der großen Zahl der Anbieter und ihres schwachen subjektiven Wettbewerbsbewußtseins nicht die Gefahr einer bewußten Parallelpolitik und damit einer Beseitigung des Wettbewerbs besteht. Daher verstärkt hier die Förderung der Transparenz entweder den Wettbewerb oder beschleunigt zumindest die in einem Wirtschaftssystem erforderlichen Anpassungsvorgänge. Vgl. Schmidt, I., Markttransparenz als Voraussetzung für ..., a.a.O., S.100.

3) Vgl. Besters, H., Aspekte der Konzentration, a.a.O., S.328 f.

4) Vgl. Arndt, H., Die Politik muß die Weichen stellen, a.a.O., S.1293.

fähigen Wettbewerbs fällt und was gegen sie verstößt.¹⁾

(1) Hierfür sind vor allem drei Gründe anzuführen:

1) Zunächst sind Zielkonflikte denkbar, die Kompromisse erfordern. Sie können - bei dem Vorgehen in dieser Arbeit - auftreten, wenn das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip im Hinblick auf das Freiheits- und das Wohlstandsziel konkretisiert werden soll. Wir gehen also, wie im folgenden deutlich wird, von der für die Interpretation des Prinzips der Systemkonformität bedeutsamen Konsequenz aus, daß bei Verzicht auf die rein wirtschaftliche Sicht die besonderen Prinzipien der ordnungspolitischen Konzeption z. T. eine andere Konkretisierung erhalten können, d. h. bei gegebener Situation gegebene Alternativen u. U. einen anderen Konformitätsgrad aufweisen, als sie ihn hätten, wenn die Funktionsfähigkeit des Systems allein am ökonomischen Teilaspekt gemessen würde. Wer bei der Konkretisierung der Ordnung das Freiheitsziel im Sinne hat, wünscht etwa, um vielen die unternehmerische Dispositionsfreiheit zu verschaffen, eine dezentralisierte Ordnung mit vielen und großemäßig nicht stark voneinander abweichenden einzelwirtschaftlichen Planungs- und Entscheidungseinheiten. Im Hinblick auf dieses ordnungspolitische Leitbild würde im historischen Moment z. B. nur eine "sehr schwache" Unternehmenskonzentration zulässig sein.

Bei wirtschaftlicher Sicht kann jedoch ohne weiteres z. B. eine bestimmte Abnahme einzelwirtschaftlicher Planungs- und Entscheidungseinheiten, die nach obigen Gedankengängen vielleicht bereits als systeminkonform zu beurteilen wäre, mit vorteilhaften Wirkungen verbunden sein. Der Konzentrationsvorgang als solcher müßte systemgerecht bezeichnet werden, wenn durch ihn die wirtschaftliche Knappheit aufgrund echter Kostenvorteile (Realisierung der optimalen Betriebsgröße) eine verstärkte Überwindung findet.²⁾

1) Dies äußert sich z. B. darin, "daß Sozialökonomien zwar über die dogmatische oder agnostische Einstellung mancher Parlamente, Gerichte und Juristen klagen, aber selbst nicht in der Lage sind, justiziable Kriterien für das zu liefern, was unter die Norm des lauterer und wirksamen Wettbewerbs fällt und was gegen sie verstößt." Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a. a. O., S. 75. Ohm, H. (Definitionen des Leistungswettbewerbs und ihre Verwendungsfähigkeit für die praktische Wirtschaftspolitik, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, a. a. O., S. 241 - Fußnote) macht in diesem Zusammenhang auf einen schwerwiegenden Mangel an innerer Konsequenz der amtlichen deutschen Wirtschaftspolitik aufmerksam, wenn sie zwar den Grundsatz des Leistungswettbewerbs als das tragende Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft bezeichnet, jedoch keine verbindliche Interpretation für den Begriff gibt.

2) Nach Eucken, W. (Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 292) sind z. B. "monopolistische Positionen... auf Grund echter Kostenvorteile ... 'systemgerecht'". Ähnlich schreibt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (Gutachten zum Wettbewerbsproblem, Sonderband, Göttingen 1962, S. 22): "Grundsätzlich besteht kein Anlaß, gegen Unternehmen einzuschreiten, die auf Grund besonderer betriebstechnischer und betriebswirtschaftlicher Leistungen in eine marktbeherrschende Stellung hineinwachsen."

Soll aber jetzt das Wettbewerbsprinzip gleichzeitig unter dem Freiheits- und Wohlstandsziel konkretisiert werden, steht man vor dem bekannten Problem, wie die Grade der Zielverwirklichung zu messen und die heterogenen Teilaspekte gegeneinander abzuwägen sind. Hier fehlen die Meßwerkzeuge und erst recht die allgemeinverbindlichen Bewertungsmaßstäbe¹⁾, um vorhersagen und bestimmen zu können, unter welchen Voraussetzungen der größte Nutzen erzielt wird.²⁾

2) Da weiterhin die Wettbewerbsvorgänge so kompliziert und vielfältig sind, wird es nicht möglich sein, für alle Situationen präzise und funktionsfähige Grundsätze vorherzusagen.

Anknüpfungspunkte für eindeutige und befriedigende Kriterien sind z.B. nur jene Verhaltensmöglichkeiten, bei denen man mehr oder weniger sicher sein kann, daß stets die vorteiligen oder nachteiligen Wirkungen überwiegen (typisch hierfür sind etwa Absprachen über Preise und Mengen oder Boykottpraktiken). Problematisch werden jedoch alle die Tatbestände, wie z.B. Fusions- und Konzernierungsvorgänge oder Preisdiskriminierungen, die, je nach Lage der Dinge, sowohl überwiegend positiv als auch negativ wirken können.

3) Schließlich treten noch Meßschwierigkeiten auf - so z.B. wenn vom Standpunkt eines funktionsfähigen Wettbewerbs die Einkommen als Ergebnis einer besonderen Leistung anders zu beurteilen sind als solche, "die lediglich Ausdruck der Marktmacht sind."³⁾ Es stellt sich das Problem, daß Macht, ebenso wie Kraft, Leistung, Potential, etc., nie direkt, sondern nur mittelbar an ihrer Ursache und Wirkung gemessen werden kann.⁴⁾

(2) Berücksichtigt man jetzt die aufgezeigten Konkretisierungsprobleme, so folgt, daß sich die Belange der Rechtssicherheit, "die praktisch nur durch schematische Regelungen gewahrt werden können, kaum mit den Erfordernissen einer Wettbewerbspolitik vereinen, die möglichst viel Nutzen und möglichst wenig Schaden stiften soll"⁵⁾; angesichts der Ziel- und Sachproblematik bedarf die Wirtschaftspolitik eines Ermessensspielraumes

1) Vgl. Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a. a. O., S. 75.

2) Ganz allgemein läßt sich sagen, daß derjenige, der der Freiheit größeres Gewicht gibt, wahrscheinlich zu einer strengeren Wettbewerbskonzeption neigen wird als jemand, der mehr das Wohlstandsziel im Auge hat. Diese Konsequenz wird deutlich, wenn die folgenden Ausführungen bei Wessels, T. (Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, a. a. O., S. 26) vor allem vom Freiheitsziel her begründet werden: "Gewiß kann... ein Zielkonflikt innerhalb der Wirtschaftspolitik auftauchen, wenn die Belieferung des Marktes durch ein einzelnes Unternehmen die kostengünstigste Produktion ermöglicht. In diesem Falle aber sollte die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs die Grenze für den Grad der Konzentration sein, den die Wirtschaftspolitik noch tolerieren kann."

3) Wessels, T., Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, a. a. O., S. 27.

4) Vgl. Machlup, F., Art.: Monopol, HdSW, Bd. 7, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 446.

5) Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a. a. O., S. 75.

für eine abwägende Beurteilung der konkreten Einzelfälle.¹⁾

Das bedeutet, daß im historischen Moment ein Ermessensspielraum benötigt wird, um das ordnungspolitische Leitbild näher konkretisieren zu können. Aus dem Konkretisierungsproblem folgt dann aber auch, daß verschiedene Gutachter in einer bestimmten Situation das ordnungspolitische Konzept nicht notwendigerweise in inhaltlich gleicher Weise näher bestimmen. Meinungsverschiedenheiten über den Konformitätsgrad einer bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahme können deshalb auftreten.

Je größer aber nun der Ermessensspielraum für eine abwägende Beurteilung im konkreten Einzelfall wird, um so mehr nimmt prinzipiell auch die Gefahr zu, daß sich die Interessengruppen für ihre sehr heterogenen Wünsche und Forderungen auf das ordnungspolitische Prinzip des funktionsfähigen (wirksamen) Wettbewerbs berufen.²⁾ Bei Fehlen einer "einigermaßen" eindeutigen Begriffsfassung wird den bekannten Verschleierungsmanövern der Interessenten/Vorschub geleistet, unter der "Flagge" einer allgemein akzeptierten Ordnungsvorstellung ihre gruppenegoistischen Zwecke "segeln" zu lassen. Betrachten wir hierzu folgendes Beispiel: Nach Tuchtfeldt³⁾ können z.B. Gesetze über den unlauteren Wettbewerb systemfördernd wirken. Bei genauer Betrachtung ist jedoch zu berücksichtigen, daß man nicht zuviel Lauterkeit fordern darf, wenn der Wettbewerb wirksam sein soll, aber auch nicht zuviel Wirksamkeit auf kurze Sicht, wenn man ihn auf lange Sicht erhalten will.⁴⁾ Um jetzt die voraussichtlichen Wirkungen eines bestimmten Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb auf ihren Konformitätsgrad hin beurteilen zu können, wären präzise Vorstellungen über das funktionsfähige (wirksame) Ordnungsbild erforderlich. Wo aber der Bereich der noch anhaltend wirksamen Wettbewerbssteuerung anfängt und aufhört, läßt sich dabei wohl nur im aktuellen Einzelfall abschätzen⁵⁾ und somit näher konkretisieren.

Hier besteht nun durchaus die Gefahr, daß z.B. unter der Interessenparole "Laßt uns den Wettbewerb veredeln" dieser in einer Weise näher bestimmt wird, daß auch solche Maßnahmen, die bewirken, daß der Wettbewerb niemandem "weh tut", niemanden

1) Vgl. Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a. a. O., S. 75.

2) Fehlt eine praktikable Fassung des Ordnungsprinzips, so braucht seitens der Interessenverbände nicht einmal "schlechter Wille" und "böse Absicht" vorzuliegen, wenn sie sich auf das Wettbewerbsprinzip zwecks Durchsetzung ihrer partikularen Interessen stützen. Vgl. Ohm, H., Definitionen des Leistungswettbewerbs. . . , a. a. O., S. 242.

3) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 227.

4) "Denn wenn man jede Wettbewerbshandlung untersagen wollte, die irgendeinen Konkurrenten in irgendeiner Weise direkt oder indirekt behindert oder schädigt, würde man mit der Monopolisierungsgefahr praktisch auch jeden wirksamen Wettbewerb ausschalten. Umgekehrt können in einem rücksichtslosen Konkurrenzkampf sehr viele Konkurrenten auf der Strecke bleiben, bis schließlich ein kartellähnliches Oligopol entsteht, das für wirksamen Wettbewerb keinen Raum mehr läßt." Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, a. a. O., S. 76.

5) So schreibt Giersch, H. (Aufgaben der Strukturpolitik, a. a. O., S. 76): "Wo der Zwischenbereich des hinreichend lautereren, anhaltend wirksamen Wettbewerbs anfängt und aufhört, läßt sich wohl nur von Fall zu Fall abschätzen."

vom Markt weist, also vor allem seine Auslesefunktion einbüßt, noch als "systemkonform" deklariert werden können.

Es läßt sich somit auch folgern, daß gerade bei Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Aktivität der Interessenverbände ein zu weitgehender Ermessensspielraum die Gefahr einer Fehlentscheidung im Sinne eines Widerspruchs zum ordnungspolitischen Leitbild in sich schließt. Daher ist auch zu überdenken, ob nicht eine gewisse Annäherung an das Extrem des sog. "kategorischen" Ansatzes, nach dem eindeutige konkrete Kriterien für alle Situationen festgesetzt werden sollen, per saldo günstiger zu beurteilen ist, d.h. der verfolgte Zweck, eine funktionsfähige Steuerung zu erhalten, eher erreicht wird.

Im folgenden nehmen wir nun an, daß der Wettbewerb als Ordnungsprinzip konkretisiert sei. Welche grundsätzlichen Probleme ergeben sich sodann bei der Situationsanalyse und der Beurteilung der verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen bzw. Maßnahmengruppen?

VI. Situationsanalyse

Bei der Situationsanalyse gibt es keine Lage an sich, sondern immer nur eine Lage in bezug auf etwas anderes. Im Rahmen der Prüfung der Systemkonformität ist dieses "andere" die ordnungspolitische Konzeption.

Daher muß untersucht werden, ob in der konkreten Einzelsituation eine Übereinstimmung mit dem funktionsfähigen Wettbewerb als Ordnungsprinzip vorliegt oder nicht. Somit kann die Lageerfassung nicht unabhängig vom ordnungspolitischen Bezugspunkt erfolgen.

Während jedoch für das Problem der Zielkonformität der Widerspruch zwischen Lage und Bezugspunkt (Zielen) charakteristisch ist, kann bei der Untersuchung zur Systemkonformität die Ausgangssituation auch ohne weiteres mit dem ordnungspolitischen Leitbild übereinstimmen; so etwa, wenn die betreffende Wirtschaftspolitik gar nicht auf den Lenkungsmechanismus abzielt, sondern solche Ziele anstrebt, die sich allein durch die Konstituierung und Verbesserung der marktwirtschaftlichen Steuerung nicht bzw. nur teilweise realisieren lassen.

(1) Die Erkenntnis, daß gegebene Maßnahmen je nach der Ausgangssituation unterschiedlich wirken und somit einen unterschiedlichen Konformitätsgrad aufweisen können, ist uns aus den bisherigen Ausführungen bereits deutlich geworden.¹⁾ Daher werden wir uns im folgenden auf wenige Hinweise beschränken. Ausgangspunkt ist die Frage, wie die aktuelle Lage in der Gegenwart aussieht und sich wahrscheinlich in der Zukunft entwickeln wird, wenn von seiten der Wirtschaftspolitik nichts geschieht.

Wird z.B. eine Wohnungszwangswirtschaft erwogen, so muß aus ordnungspolitischer Sicht geprüft werden, ob der marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismus tatsächlich nicht funktioniert. Ist es wirklich der Fall, daß die Produktion an Wohnraum bei freier Mietpreisbildung nicht angeregt wird? Handelt es sich etwa nur um einen Pessimismus in bezug auf die Preiselastizität des Angebots?²⁾ Aber auch dann, wenn sich zeigen

1) Vgl. vor allem S. 134 ff.

2) Vgl. Meyer, F. W., Elastizitätspessimismus, die Krankheit in unserer Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Chronik, H.1 (1959), S.16 f.

sollte, daß bei akutem Wohnungsmangel das Angebot zwar kurzfristig unelastisch ist, jedoch längerfristig elastisch - vor allem infolge der größeren Selbstfinanzierungsmöglichkeiten bei kurzfristig stark steigenden Mietpreisen -, wäre ein direkter Eingriff in den Tauschprozeß, welcher die auf längere Sicht funktionierende Lenkungsmechanik lähmt, systeminkonform zu beurteilen. Unter ordnungspolitischem Aspekt kommt es vielmehr darauf an, die positiven Anreize der Preismechanik zu verstärken. Eine Wirtschaftspolitik, die gleichzeitig auch den verteilungspolitischen Gesichtspunkten Rechnung trägt, könnte etwa "die mit den Knappheitsmieten verbundenen Renteneinkommen durch eine zusätzliche Steuer auf den Althausbesitz abschöpfen und die Erträge teils für Mietbeihilfen an minderbemittelte Familien und teils zur Subventionierung des Wohnungsbaus verwenden."¹⁾

In einem anderen Fall ist z.B. eine staatliche Monopolkontrolle nicht unbedingt systemkonform zu beurteilen, wenn die Situationsanalyse zeigen sollte, daß gewisse konstituierende Prinzipien (etwa die free-entry-condition) durch die Wirtschaftspolitik verletzt werden, d.h. der Grundsatz der "Zusammengehörigkeit der konstituierenden Prinzipien"²⁾ mißachtet wird; denn es ist möglich, daß bei Durchsetzung sämtlicher konstituierenden Prinzipien die Lenkungsmechanik funktioniert (z.B. wegen eines wirksamen "Wettbewerbs der Eindringlinge") und die Monopolkontrolle überflüssig wird.

(2) Bei der Situationsanalyse ist weiterhin der Umstand zu berücksichtigen, daß der Vergleich zwischen aktueller Lage und funktionsfähigem Ordnungsbild besondere Probleme aufwirft, die aus der Ungewißheit resultieren. Betrachten wir hierzu folgendes Beispiel.

Im Fall des Absatzrückganges in einem bestimmten Produktionszweig wird sich die verantwortliche Wirtschaftspolitik fragen, ob eine dauernde Nachfragesenkung nach Produkten bestimmter Art vorliegt oder ob eine temporäre Marktlage die Absatzchancen verschlechtert. Wenn nun infolge der Bindung der Produktionsfaktoren an bestimmte Verwendungsrichtungen eine Neuverteilung der Faktoren entsprechend den Marktveränderungen nicht zu erwarten ist, "kann eine Maßnahme des Staates, die eine Vernichtung von Betrieben wegen vorübergehender Marktschwankungen verhindert, dem Sinn des Wettbewerbs nicht widersprechen"³⁾, müßte also prinzipiell systemkonform sein. Merkmal dieses Eingriffs ist, wie bei der Anpassungsintervention, die zeitliche Begrenzung der Hilfe und ihre Zweckbestimmung, sich selber überflüssig zu machen.

Man muß sich jedoch darüber klar sein, daß der unterstellte Fall nur sehr schwer von demjenigen zu trennen ist, in dem schwächere Betriebe infolge einer Strukturwandlung auf die Dauer für die Marktversorgung entbehrlich werden. "Die Unsicherheit über die Größe des künftigen Marktbedarfs kann es fast unmöglich machen, den einen Fall von dem anderen zu trennen."⁴⁾ Dies bedeutet aber, daß die Feststellung des Konformitätsgrades des betreffenden Mitteleinsatzes äußerst ungewiß ist. Man muß zugestehen, daß der Wert eines solchen Urteils zweifelhaft ist, da sich nur mit geringer Sicherheit ange-

1) Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.179.

2) Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.289 ff.

3) Wessels, T., Die Grundprinzipien der Marktwirtschaft, a.a.O., S.19; vgl. Küng, E., Art.: Interventionismus, a.a.O., S.324.

4) Wessels, T., Die Grundprinzipien der Marktwirtschaft, a.a.O., S.20.

ben läßt, ob die besonderen der Konformitätsüberlegung zugrunde liegenden Umstände auch wirklich zutreffen.

Gehen wir jetzt in dem angenommenen Beispiel davon aus, daß gemäß der Grundsatzentscheidung der fragliche Eingriff bei vorliegender Systemwidrigkeit unerwünscht ist, sollte man aber bedenken, daß es offenbar nur dann einen Sinn hat einzugreifen, wenn die erwarteten Wirkungen auch mit einiger Sicherheit vorausgesagt werden können. Ist dies nicht der Fall, legt es die fehlende Präzision der Wirtschaftspolitik nahe, sich grundsätzlich der Einmischung zu enthalten, da ja doch nicht mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit vorausgesagt werden kann, ob die tatsächlichen Wirkungen der geplanten Maßnahme den beabsichtigten entsprechen.

VII. Beurteilung der wirtschaftspolitischen Alternativen

1. Aprioristische Beurteilung des 'wirtschaftspolitischen Werkzeugkastens' als Problem

Gerade die lapidare Grundsatzerklärung von Eucken¹⁾ "Staatliche Planung der Formen - ja; staatliche Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses - nein" wirft sofort die Frage auf, ob die systemkonforme Wirkung als eine Eigenschaft bestimmter Instrumente des "wirtschaftspolitischen Werkzeugkastens" bezeichnet werden kann.

Die Ablehnung der unmittelbaren Beeinflussung des ökonomischen Prozesses (Prozeßpolitik) fußt auf dem Grundgedanken, daß die Auswahl und Gestaltung der Ordnungsformen zur Aufgabe und Verantwortung des Staates gehöre, die unmittelbare Planung und Lenkung des Prozesses jedoch der Autonomie der Einzelwirtschaften zustehe. Die Wirtschaftspolitik solle demnach nur indirekt durch die Ordnungspolitik auf den Ablauf des Gesamtprozesses einwirken.²⁾

Die so verstandene Wirtschaftspolitik läßt sich als eine Zwischenlösung der Wirtschaftspolitik in der laissez-faire und zentral geleiteten Wirtschaft interpretieren. Während die Politik des Laissez-faire es prinzipiell den Privaten überläßt, sowohl den Wirtschaftsablauf als auch die Ordnungsformen der Wirtschaft zu gestalten, wird in einem zentral geleiteten System der Staat sowohl den Einsatz der Ordnungs- als auch der Ablaufpolitik als seine Aufgabe betrachten.

Die allgemeine Grundsatzerklärung von Eucken kann jedoch unter realistischen Bedingungen nicht aufrechterhalten werden. Selbst wenn sich der Staat darauf beschränken sollte, das Wettbewerbssystem durch systemnotwendige und -verbessernde Maßnahmen so funktionsfähig wie möglich zu machen, wird sich die Wirtschaftspolitik bis zu einem gewissen Grad stets genötigt sehen, auch Wirtschaftspolitik als Prozeßpolitik zu betreiben, welche die Ordnungspolitik unterstützt; zu denken ist etwa an die Geld- und Kreditpolitik, die unverzichtbare staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik und eine entsprechende Politik bei mangelnder Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Lenkungsprin-

1) Eucken, W., Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, a. a. O., S. 93.

2) Da die realisierten Ordnungsformen Bedingungskonstellationen des ökonomischen Ablaufs sind, bedeutet wirtschaftliche Ordnungspolitik stets auch mittelbar Beeinflussung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses.

zips.¹⁾ Auch eine (quantitative) Sozialpolitik kann als systemverbessernd beurteilt werden, wenn sie "die Ursachen einer gegen die Ordnung gerichteten sozialen Massenbewegung beseitigt."²⁾ Soziale Sicherung beinhaltet dann zugleich "gesellschaftliche Sicherung der Marktwirtschaft"³⁾. Jedoch setzt dies voraus, daß man die Chance und auch die möglichen Gefahren des Dualismus von Marktwirtschaft und "Wohlfahrtspolitik" erkennt.

Ablaufpolitische Eingriffe der genannten Art bedürfen ebenfalls der Planung auf zentraler Ebene. Infolgedessen muß auch ein marktwirtschaftliches System "Planwirtschaft" im Sinne staatlicher Planung des Wirtschaftsprozesses sein.⁴⁾ Demnach geht es aber auch nicht an, die verschiedenen Instrumente im wirtschaftspolitischen Werkzeugkasten von vornherein als "gut" oder "böse" abzustempeln. Eine solche Verengung des Blickfeldes würde nicht nur dem für alle Wirtschaftsordnungen geltenden Grundsatz der Mannigfaltigkeit der Mittel widersprechen, sondern auch zu gefährlichen Fehlurteilen führen, da viele Maßnahmen in ihrer Wirkung situationsabhängig sind (von der Marktlage, dem Beschäftigungsgrad usw.).⁵⁾

2! Unmittelbare Wirkungen auf Ordnungsformen und Abläufe

(1) Untersuchen wir im konkreten Einzelfall die verschiedenen wirtschaftspolitischen Alternativen auf ihren Konformitätsgrad, werden wir in einem ersten gedanklichen Schritt ihre unmittelbaren Wirkungen auf die vorgefundenen Ordnungsformen (welche das jeweilige konkrete Wirtschaftssystem kennzeichnen) und/oder den konkreten Ablauf festzustellen versuchen. Eine Urteilsbildung hat dabei jeweils zwei Fragen zu berücksichtigen.

Bei ordnungspolitischen (qualitativen) Alternativen geht es darum, wie sie unmittelbar auf die Ordnungsformen einwirken und wie diese Veränderungen vom Standpunkt des funktionsfähigen Wettbewerbs als dominierenden Ordnungsprinzips des Wirtschaftssystems zu beurteilen sind. Handelt es sich also um unmittelbare Wirkungen, die das marktwirtschaftliche Lenkungsprinzip konstituieren, verbessern etc.?

1) Hierzu schreibt Hensel, K.P. (Studie über Planwirtschaft, a.a.O., S.178): "Da in jeder konkreten Marktwirtschaft stets auch ungleichgewichtige Märkte gegeben sind, da auch die Geldverfassungen der meisten Länder in sich nicht gleichgewichtig sind und überdies die innen- und außenpolitischen Ereignisse den Wirtschaftsprozess oft wesentlich beeinflussen, kann eine Wirtschaftspolitik, die nur Ordnungspolitik betreibt, nicht genügen, um einen einigermaßen gleichgewichtigen Verlauf des Wirtschaftsprozesses herbeizuführen." Vgl. weiter Seraphim, H.-J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, 2., verb. u. erw. Aufl., a.a.O., S.293.

2) Thalheim, K.C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a.a.O., S. 583.

3) Schiller, K., Einige Bemerkungen über Modelltheorie und Wirtschaftsgestaltung, a.a.O., S. 285.

4) Vgl. Hensel, K.P., Studie über Planwirtschaft, a.a.O., S. 178.

5) Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a.a.O., S.224.

Bei quantitativen Maßnahmen müssen wir uns entsprechend fragen, wie sie unmittelbar auf den Prozeß einwirken und wie diese Effekte, verglichen mit dem Wirtschaftsablauf bei funktionsfähiger Wettbewerbssteuerung, einzustufen sind.

Bei Maßnahmen, die sowohl quantitativen als auch qualitativen Charakter haben, müssen gleichzeitig die unmittelbaren Wirkungen in Ordnung und Ablauf beachtet werden. Rahmenpolitische Maßnahmen können gemäß ihrer Wirkungen auf die Ordnungsformen prinzipiell sämtliche Konformitätsgrade aufweisen. Von besonderer Bedeutung sind dabei alle die Eingriffe, die den entsprechenden konstituierenden Prinzipien der Wettbewerbsordnung so zuwiderlaufen, daß sie als systemteil- bzw. systemzerstörend eingestuft werden können. Entsprechende Überlegungen gelten für die Ablaufpolitik.

(2) Bei einer Betrachtung dieser unmittelbaren Wirkungen zeigt sich bereits, daß bei gegebener Ausgangssituation die verschiedenen Alternativen je nach ihrer besonderen Ausgestaltung unterschiedlich wirken können und demnach aus ordnungspolitischer Sicht verschieden zu beurteilen sind.

Berücksichtigen wir etwa die Intensität der Mittelanwendung, so kann z.B. ein Schutzzoll - nach Röpke ein konformes Mittel - bei starker Dosierung im Wirtschaftsprozess unmittelbar bewirken, daß der betroffene Importstrom verschwindet.¹⁾ Dieser Prohibitivzoll läßt zwar den Preismechanismus formal in Takt, setzt ihn jedoch material außer Kraft und wirkt somit stärker als das nach Röpke nichtkonforme Kontingent.²⁾ Störungen können also so nachhaltig sein, daß sie den Salto mortale von der Quantität in die Qualität vollziehen und daher material auf eine Lahmlegung des Preismechanismus hinauslaufen.³⁾ Dies bedeutet aber, daß die Schutzzollpolitik nicht a priori die Eigenschaft der Konformität (im Röpkeschen Sinne) besitzt.

Oder richten wir unsere Aufmerksamkeit auf die Zeitdauer der Mittelanwendung. So wird eine direkte Subventionierung privater Unternehmungen ganz unterschiedlich auf den Wirtschaftsprozess einwirken, je nachdem ob sie vorübergehend oder dauernd erfolgt. Während im ersten Fall die Unterstützungszahlung bei anpassungsinterventionistischer Zielsetzung und vernünftiger Dosierung⁴⁾ durchaus systemverbessernd wirken kann, wird bei dauernder Unterstützung der erhaltungsinterventionistische Zweck alleinbeherrschend. Der Marktmechanismus stimmt zwar unter den veränderten Bedingungen der dauernden Hilfestellung Angebot und Nachfrage noch aufeinander ab, eine Lahmlegung der Preismechanik erfolgt also nicht, jedoch funktioniert sie nicht mehr befriedigend, da die Subventionierung die Signal- und Selektionsfunktion der Preise (bzw. Verlust- und Gewinn) beeinträchtigt. Insgesamt gesehen, zeigt sich ein systemverschlechternder Effekt.

- 1) Das ablaufpolitische Mittel wirkt dann genauso wie der ordnungspolitische Eingriff "Einfuhrverbot".
- 2) Da jedoch das betreffende Importgut Preisschwankungen unterliegt, kann sich der Prohibitivzoll ohne weiteres in einen material konformen Schutzzoll (im Sinne Röpkes) zurückverwandeln.
- 3) Vgl. Marbach, F., Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, a.a.O., S.27.
- 4) Der Umfang der Hilfe muß auf jenes Maß begrenzt werden, das geeignet ist, die Kräfte zur Selbsthilfe zu wecken. Das Zuviel beginnt dann, wenn diese Kräfte gelähmt werden, weil man sich auf die staatliche Hilfe verläßt.

Bei der Konformitätsprüfung hat man aber auch zu berücksichtigen, daß bereits von einer veröffentlichten Status-quo-Vorausschau unmittelbare Wirkungen auf die marktwirtschaftliche Ordnung ausgehen können, wenn die Prognose eine bestimmte Ausgestaltung erfährt. So kann eine staatliche, als "reine" gesamtwirtschaftliche Status-quo-Prognose gedachte und auch ausdrücklich als solche deklarierte Vorausschätzung der Entstehung, Verwendung und Verteilung des Volkseinkommens, wenn sie eine weitgehende Branchengliederung enthält, unmittelbar die wettbewerbsrelevanten Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte wesentlich ändern. Gerade in Wirtschaftszweigen mit wenigen Unternehmungen, deren Informationskosten relativ hoch sind und deren Wertschätzung individueller Planungsfreiheit gering ist, wird die Neigung bestehen, die staatliche Prognose über die künftige Branchenentwicklung als unmittelbare Richtlinie für die eigenen Dispositionen anzunehmen.¹⁾ Wenn sich die Unternehmer so verhalten, ergibt sich jedoch die gleiche Wirkung, als ob die Unternehmer eine gemeinsame Vereinbarung getroffen hätten; indem die Unabhängigkeit der einzelwirtschaftlichen Planung weitgehend beseitigt wird, wird auch ein an sich möglicher Wettbewerbsgrad verhindert.²⁾

3. Mittelbare Wirkungen auf die Ordnungsformen (Transformationstendenzen)

Bevor man sich jedoch ein endgültiges Urteil über den Konformitätsgrad machen kann, wird es notwendig, die voraussichtlichen Tendenzen zu ermitteln, welche in geringerem oder stärkerem Maße auf eine Transformation des vorgefundenen Wirtschaftssystems (= konkrete Wirtschaftsordnung) hinwirken.

Auf diesen zentralen Gesichtspunkt immer wieder hingewiesen zu haben, ist vor allem das Verdienst von Eucken.³⁾

- 1) Wird z.B. von staatlicher Seite für die betreffende Branche eine Umsatzexpansion von 20 % über 4 Jahre angesetzt, so läßt eine etwa gleich hohe Umsatzexpansion jedes einzelnen Unternehmens die Marktanteile ungefähr konstant, was unter der Bedingung der Oligopolstruktur als ausreichender Unternehmererfolg gilt. Vgl. Möller, H., Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft, a.a.O., S.560.
- 2) Damit nimmt aber auch die Möglichkeit der Fehlplanung zu. Da sich die Ungewißheit über die Zukunft nie aufheben läßt, können die staatlichen Vorausschätzungen und dementsprechend die einzelnen Planungsentscheidungen falsch sein. Plant jedoch jeder für sich, ist prinzipiell nicht zu erwarten, daß alle in der gleichen Richtung irren.
- 3) "Jeder Akt - mag es sich um ein Genossenschaftsgesetz oder um ein Gesetz über Markenartikel oder über die Verstaatlichung der Notenbanken handeln - sollte rechtzeitig in seiner unmittelbaren Wirkung auf Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsprozess, in seinen Tendenzen zur Veränderung der Wirtschaftsordnung, die er auslösen kann, und drittens in seiner Weiterwirkung auf andere Ordnungen gesehen werden. Diese Maxime ist ein fundamentales Prinzip der Wirtschaftspolitik." Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.221. Die Untersuchung möglicher Wirkungen auf nichtwirtschaftliche Ordnungen wird jedoch in dieser Arbeit ausgeklammert. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, daß der Euckensche Begriff der Wirtschaftsordnung mit dem unsrigen des Wirtschaftssystems übereinstimmt.

Transformationstendenzen treten auf:

- weil infolge der Interdependenz zwischen Ordnungsformen und Abläufen der Einsatz quantitativer Maßnahmen zu einer Veränderung der realisierten Ordnungsformen führen kann.
- weil infolge eines staatlichen Eingriffs Situationen ausgelöst werden können, die den Staat zu ergänzenden Interventionen veranlassen, welche das Ordnungsgefüge verändern. Dieser Transformationstendenz kommt besondere Bedeutung zu, weil nur infolge der staatlichen Aktivität der Umschlag (Transformation) in ein gänzlich anderes Wirtschaftssystem eintreten kann.

(1) Der zunächst angesprochene Zusammenhang wird sofort verständlich, wenn wir uns vergegenwärtigen, daß der Schutzzoll, der unmittelbar zu einer Güterschiebung führt, mittelbar die Tendenz zur Wettbewerbsbeschränkung (= Veränderung der Ordnungsform des Wettbewerbs) in dem geschützten Gewerbegebiet auslösen kann und damit die Umformung des Wirtschaftssystems einleitet.¹⁾ Oder eine inflatorische Geldausweitung sorgt unmittelbar dafür, daß die monetäre Nachfrage das güterwirtschaftliche Angebot übersteigt. Da aber die dadurch bedingten Marktlagengewinne aufgrund der Marktstellung marktbeherrschender Unternehmungen verstärkt bei diesen anfallen, ergibt sich hieraus ein zusätzlicher Konzentrationsimpuls²⁾ als ordnungspolitisch unerwünschte Transformationstendenz. Die Strukturverzerrungen machen sich dabei vielfach erst Jahre und Jahrzehnte später bemerkbar. Beispielhaft seien die langfristigen Konsequenzen einer protektionistischen Agrarpolitik und die unerwünschten Strukturwandlungen in den Unternehmungsformen und -größen infolge kurzsichtiger, rein fiskalisch orientierter Steuerpolitik erwähnt.

An den angeführten Beispielen läßt sich aber auch darlegen, daß es ordnungspolitisch erwünschte Transformationstendenzen gibt; so etwa wenn ein Abbau der Schutzzollpolitik zu einer entsprechenden Wettbewerbsverschärfung führt oder durch Herabdrücken der wirksamen Gesamtnachfrage unter das gesamtwirtschaftliche Erzeugungspotential, d. h. durch ein gewisses Maß an Unterbeschäftigung, die vergleichsweise größere Marktmacht der Anbieter beschränkt wird.

(2) Mit Transformationstendenzen aus einer möglichen, zusätzlichen staatlichen Aktivität haben wir uns bereits an anderer Stelle auseinandergesetzt. Dort haben wir kritisch zu der These Stellung genommen, daß eine Lahmlegung der Preismechanik³⁾ staatlicherseits unerwünschte Reaktionen privater Wirtschaftssubjekte nach sich ziehe, die die Wirtschaftspolitik zu weiteren Eingriffen veranlassen, bis schließlich das zunächst bestehende marktwirtschaftliche System transformiert sei. Weitere Überlegungen hierzu

1) Vgl. Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 220.

2) Vgl. Besters, H., Aspekte der Konzentration, a. a. O., S. 325.

3) Nach Auffassung der Vertreter des Theorems der kumulativen Staatsinterventionen gehören hierher staatliche Fest- und Höchstpreise, sofern sie nicht in "Richtung der Marktgesetze" wirken, weiterhin mengenmäßige Beschränkungen wie Rationierung, gegebenenfalls Einfuhrkontingente und nicht zuletzt auch die Devisenbewirtschaftung. Vgl. Willeke, F. -U., Das Theorem, a. a. O., S. 65.

erübrigen sich.

Nun wäre es jedoch ein Irrtum zu glauben, daß nur von dem entsprechenden direkten Eingriff in die Preismechanik eine Transformationstendenz, d.h. eine zusätzliche Einflußnahme des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen, ausgehen könne.

Ein anschauliches Beispiel bietet eine (hohe) Progressivbesteuerung der Einkommen, die die Lenkungsmechanik des Preissystems als solche unangetastet läßt. Hiervon können Wirkungen ausgehen, die 1) die private Unternehmenstätigkeit und 2) die private Vermögensbildung negativ beeinflussen. Diese rufen u.U. wiederum Aktionen der staatlichen Wirtschaftspolitik hervor, denen eine Transformationstendenz innewohnt und die auf die Dauer bei entsprechendem Umfang auch die Umwandlung des marktwirtschaftlichen Systems herbeizuführen vermögen.¹⁾

Betrachtet man die erste unerwünschte Wirkung, so ist die Beeinträchtigung der Risikobereitschaft sowie die verringerte Neigung zur Mehrleistung bei den privaten Unternehmen und als Folge davon ein Nachlassen der Investitionstätigkeit hervorzuheben. Wenn nun hierdurch das Wirtschaftswachstum verlangsamt wird, kann dies aus wirtschaftlichen und politischen Gründen zu ergänzenden Interventionen der öffentlichen Hand führen, d.h. sie übernimmt entweder ganz oder teilweise private Unternehmen oder gründet selbst entsprechend neue Unternehmungen.

Unabhängig davon, welcher Fall wahrscheinlicher ist, ergibt sich mit Sicherheit, daß beide Interventionsmöglichkeiten eine Transformationstendenz bedeuten - der individuelle Entscheidungsspielraum der privaten Wirtschaftssubjekte wird nämlich zugunsten des Staates eingeschränkt. Ob es schließlich zu einer Transformation des Wirtschaftssystems kommt, hängt von der Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaftsführung ab.

Die zweite Wirkung, die ebenfalls auf das Konto der (hohen) Progressivbesteuerung gehen kann, ist die angedeutete Einschränkung der privaten Kapitalbildung. Es werden gerade diejenigen Einkommensteile den Privaten weggesteuert, die normalerweise nicht konsumiert, sondern zur Neubildung von Eigentum verwendet würden.²⁾ "Um den Umfang des volkswirtschaftlichen Kapitalstockes aufrechtzuerhalten bzw. zu vergrößern, muß diese Lücke in der privaten Vermögensbildung durch die Schaffung zusätzlichen öffentlichen (Erwerbs-)Vermögens geschlossen werden."³⁾ Die dadurch ceteris paribus bewirkte Verschiebung in der Relation zwischen privater und öffentlicher Einflußnahme auf das Wirtschaftsgeschehen (Transformationstendenz) ist ordnungspolitisch unerwünscht. Von einer Transformation in ein anderes Wirtschaftssystem kann jedoch erst dann die Rede sein, wenn sich der Anteil des Staates am gesamten Erwerbsvermögen in entscheidendem Maße verstärkt hat.

Ebenso können auch ständig gewährte Unternehmenssubventionen zusätzliche Staatsinterventionen auslösen. Werden die fortlaufend gezahlten Unterstützungen ausgedehnt, wird es nicht ausbleiben, daß die hiermit verbundenen volkswirtschaftlichen Aufwendungen die internationale Wettbewerbsfähigkeit mindern und der Staat u.U. ein System von Export-

1) Vgl. Schmidt, K., Zur ordnungspolitischen Problematik der Progressivbesteuerung, in: Ordo, Bd. IX (1957), S.226.

2) Vgl. derselbe, Wirtschaftsordnung und öffentliche Mittelverwendung, a.a.O., S.190 f.

3) Derselbe, Zur ordnungspolitischen Problematik der Progressivbesteuerung, a.a.O., S.226.

subventionen schafft. Bei Aufrechterhaltung einer solchen Subventionspolitik weitet sich die "Sozialisierung der Unwirtschaftlichkeit" quantitativ und qualitativ, d.h. auf einen immer größeren Bereich der Gesamtwirtschaft, aus. Weiterhin ist es denkbar, daß der staatliche Einfluß auf die subventionierten Unternehmungen zunimmt; "denn wenn der öffentliche Verband aus Steuergeldern Subventionen zahlt, muß er natürlich die Verwendung dieser Mittel kontrollieren." ¹⁾

In den obigen Beispielen sind wir davon ausgegangen, daß allein die Reaktionen privater Wirtschaftssubjekte als treibendes Element weiterer Staatsinterventionen angesehen werden. Nicht erfaßt werden daher alle diejenigen Fälle, in denen wirtschaftliche Interessenverbände - durch Staatsinterventionen veranlaßt - unmittelbar versuchen, die verantwortliche Wirtschaftspolitik zu weiteren Interventionen zu bewegen. Interessenvertreter werden z.B. darauf hinzielen, daß die Wirtschaftspolitik auch in ihrem Wirtschaftszweig in gleicher Weise wie in einem anderen eingreift, wenn sie der Auffassung sind, daß eine andere Branche durch eine entsprechende Intervention begünstigt wurde, und sie nicht die Rückgängigmachung der vorgefundenen einseitigen Vorteile durchsetzen können bzw. wollen. Wird, wie heute, der Staat von den Verbänden "belagert", muß jeder Eingriff zum Schutz einer Gruppe den systemfremden Interventionsforderungen der anderen einen starken Auftrieb geben. Beispielhaft sei die Handwerksordnung angeführt, die sich ganz deutlich als Schwungrad für die Berufsordnungswünsche des übrigen Mittelstandes herausstellte. ²⁾

In diesem Zusammenhang ist auch an das angeführte Beispiel der veröffentlichten Status-quo-Vorausschau zu erinnern. ³⁾

Nehmen wir an, daß die staatliche Vorausschätzung des Branchenumsatzes, an der sich die betroffenen Unternehmer ausrichten, angesichts der Ungewißheit zu hoch ausgefallen sei, so ergibt sich eine gute Verhandlungsbasis für besondere staatliche Unterstützungen (z.B. Außenhandelsbeschränkungen usw.).

Ob es zu einer Transformation des marktwirtschaftlichen Systems kommt, hängt von dem Umfang der erhaltungsinterventionistischen Eingriffe ab. Bei ständiger Ausdehnung wird es aber immer fraglicher, ob der staatliche Träger der Wirtschaftspolitik gegenüber dem Drängen von Hunderten von Interessengruppen auf die Dauer noch eine "standfeste" Haltung einnimmt. In letzter Konsequenz führt eine solche Entwicklung zu einem Wirtschaftssystem, in dem die Zunftordnung, der Ständestaat oder Korporatismus dominiert; für die individuelle Handlungsfreiheit bleibt dann nur noch ein bescheidener Spielraum.

4. Probleme der Wirkungsprognose

Nachdem die relevanten Wirkungen im Hinblick auf die ordnungspolitische Leitbildvorstellung aufgezeigt sind, stellt sich noch die Frage nach den allgemeinen Problemen der Wirkungsprognose. Da wir uns jedoch damit bereits im zweiten Teil der Arbeit eingehender auseinandergesetzt haben und die dort gemachten grundsätzlichen Folgerungen auch für die Konformitätsprüfung gelten, können wir uns hier sehr kurz fassen. Die festgestell-

1) Schmidt, K., Wirtschaftsordnung und öffentliche Mittelverwendung, a.a.O., S. 182.

2) Vgl. Tuchtfeldt, E., Wirtschaftspolitik und Verbände, a.a.O., S. 78.

3) Vgl. S. 154.

ten Schwierigkeiten lassen sich auch deshalb ohne weiteres übertragen, weil wir jetzt die Probleme der Wirkungsprognose ebenfalls bei quantitativer und qualitativer Wirtschaftspolitik erfassen können.

(1) Beim ablaufpolitischen Instrumentarium lassen sich nach Tuchtfeldt¹⁾ die unmittelbaren Wirkungen auf den Wirtschaftsprozess mit Hilfe ökonomischer Modelle - im Vergleich zu rein theoretischen - erfassen. Hier gelten aber alle gegen dieses Vorgehen gemachten Einwände.²⁾ Dies trifft vor allem bei mikroökonomischer Wirtschaftspolitik zu, da sich hier nicht einmal das Gesetz der großen Zahl in Anspruch nehmen läßt, um die größere Stabilität der verwendeten numerischen Verhaltensrelationen plausibel zu machen. Sowohl bei der Makro- als auch der Mikroanalyse dürfte nicht viel von der Konstanz der Verhaltenskoeffizienten und der anderen Parameter zu halten sein.³⁾

Geht es aber weiter darum, die unmittelbaren Wirkungen auf die Ordnungsformen und die Transformationstendenzen zu erfassen, so sind Ablaufmodelle nicht anwendbar. Hier ergibt sich das Problem, wie die zu erwartenden Strukturwandlungen zu beurteilen sind. Insbesondere die Vorausschätzung längerfristiger Transformationstendenzen - die Fernwirkungen können erst nach mehr oder weniger langer Zeit auftreten - unterliegt immer dem "Geworfensein in die Subjektivität" und muß daher mit Widerspruch rechnen.⁴⁾

(2) Die in der Wirkungsprognose liegende Unsicherheit belastet die Aussagen über die Systemkonformität und bildet den Anlaß zu starken Meinungsverschiedenheiten - gerade bei Maßnahmen qualitativer Politik.⁵⁾

Aus allem ergibt sich, wie schwierig im konkreten Einzelfall die Entscheidung ist, ob man es mit systemkonformen oder -inkonformen Mitteln der Wirtschaftspolitik zu tun hat. Daraus leitet sich aber auch die Konsequenz ab, in bestimmten Fällen mit dem Urteil über die Systemkonformität äußerst zurückhaltend zu sein; denn angesichts der Ungewißheit im sozialökonomischen Bereich kann nicht immer mit einigermaßen Sicherheit ausgeschlossen werden, daß getroffene Maßnahmen auch systemwidrig wirken.⁶⁾

Mit der Kompatibilitätsprüfung stellt sich somit eine Aufgabe, die nur die Wissenschaft zu erfüllen vermag. "Sie wird ihr dann gewachsen sein, wenn sie strenge und exakte theoretische Analyse mit genauer Kenntnis der wirtschaftlichen Wirklichkeit verbindet."⁷⁾

1) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 232 ff.

2) Vgl. auch ebenda, S. 233.

3) Vgl. Machlup, F., Der Wettstreit..., a. a. O., S. 35.

4) Vgl. Tuchtfeldt, E., Zur Frage der Systemkonformität, a. a. O., S. 234.

5) Vgl. ebenda, S. 234; Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 112.

6) Vgl. hierzu auch das Beispiel auf S. 150 f.

7) Thalheim, K. C., Zum Problem der Einheitlichkeit, a. a. O., S. 587.

Schlußbemerkung

(1) Bei der Gegenüberstellung des aus ordnungspolitischer Sicht einerseits pragmatischen und andererseits grundsatzorientierten Ansatzes der Wirtschaftspolitik stellte sich die zentrale Frage nach dem eigentlichen Anliegen des Prinzips der Systemkonformität und seiner Bedeutung für die Lösung unserer zielkonformen Wirtschaftspolitik.

Zunächst ist festzustellen, daß das von uns herausgestellte eigentliche Anliegen einer zielkonformen Wirtschaftspolitik, nämlich sämtliche maßgebenden Ziele bestmöglich zu erreichen, nur im Rahmen einer Zielkonformität als Gesamturteil erfüllt werden kann. Nur hier werden im Gegensatz zu einem zielkonformen Vorgehen als Teilurteil prinzipiell sämtliche positiven und negativen Maßnahmenwirkungen auf das maßgebende Zielsystem gegeneinander abgewogen und somit die volkswirtschaftliche Interdependenz zureichend zu berücksichtigen versucht.

Für die weiteren Folgerungen ist nun die Erkenntnis bedeutsam, daß das eigentliche Anliegen unserer zielkonformen Wirtschaftspolitik im konkreten Fall ein widerspruchsfreies Handeln verlangt. Dies wird sofort deutlich, wenn wir uns vergegenwärtigen, daß das eigentliche Anliegen des Prinzips der Systemkonformität in der Verwirklichung einer einheitlichen oder widerspruchsfreien Wirtschaftspolitik gesehen werden kann und mit dem Konformitätsprinzip eine neue und vertiefte Formulierung des als gesichert geltenden Grundsatzes der Einheitlichkeit oder Widerspruchsfreiheit der Wirtschaftspolitik angestrebt wird. Wird die Wirtschaftspolitik in der aktuellen Situation auf ein in sich konsistentes ordnungspolitisches Leitbild abgestimmt, so erfolgt eine systematische Koordination aller Maßnahmen unter einem einheitlichen Konzept, wodurch verhindert wird, daß sich die verschiedenen wirtschaftspolitischen Akte infolge einer unzureichenden Berücksichtigung der ordnungspolitischen Interdependenzen widersprechen.

Die tiefere Erkenntnis, daß die Realisierung widerspruchsfreier Wirtschaftspolitik (als erkannte Voraussetzung für eine Zielkonformität im Hinblick auf sämtliche maßgebenden Ziele) eine klare ordnungspolitische Vorentscheidung verlangt, verdanken wir den schlechten Erfahrungen mit dem regellosen Interventionismus früherer Jahrzehnte. Wie die praktische Wirtschaftspolitik zeigt, leistet gerade der Verzicht auf eine klare ordnungspolitische Grundsatzentscheidung dem widersprüchlichen Vorgehen, das aus der Vernachlässigung ordnungspolitischer Interdependenzen resultiert, Vorschub.

Rationale Wirtschaftspolitik muß daher in ordnungspolitischer Hinsicht grundsatzorientiert sein, und der in diesem Sinne pragmatische Ansatz ist abzulehnen.

(2) Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, ob die konkrete Wirtschaftspolitik stets von einer Grundsatzentscheidung ausgehen muß, die überhaupt keine Abweichungen vom grundlegenden funktionsfähigen Ordnungskonzept zuläßt. Hier bringt die absolut verbindliche Vorentscheidung für ein bestimmtes ordnungspolitisches Leitbild zum Ausdruck, daß in der konkreten Situation nur solche Ziele der Wirtschaftspolitik maßgebend (erwünscht) sein können, die der obigen Grundentscheidung nicht widersprechen, d.h. systemkonforme Wirkungen erfordern. Daher darf eine bestmögliche Wirtschaftspolitik im Hinblick auf sämtliche maßgebenden (erwünschten) Ziele keine systemwidrigen Werte anstreben. Andernfalls müßte ein widerspruchsvolles Handeln vorliegen, das als Teilurteil zu deuten ist.

Die Erfüllung des Prinzips der Systemkonformität ist also unter der gemachten Annahme eine notwendige Bedingung für eine zielkonforme Lösung als Gesamturteil.

Weiterhin kann aber mit Blick auf die übergeordneten Zielsetzungen auch eine Grundsatzentscheidung fallen, bei der begrenzte Abweichungen vom grundlegenden funktionsfähigen Ordnungskonzept erlaubt sind. Damit erhebt sich das Problem, wie gerade jetzt die Realisierbarkeit widerspruchsfreier Wirtschaftspolitik im aktuellen Fall zu beurteilen ist. Angesichts des eigentlichen Anliegens des Prinzips der Systemkonformität liegen es aber zwei Überlegungen nahe, mit dem Einsatz systemfremd beurteilter Wirtschaftspolitik stark zurückhaltend zu sein:

- Erfahrung und theoretische Überlegungen haben gezeigt, daß Funktionsstörungen um so eher auftreten, je mehr heterogene Bauelemente in einem vorgefundenen Wirtschaftssystem verwirklicht sind, d.h. je ausgewogener das Mischungsverhältnis der beiden Ordnungsmöglichkeiten ist. Im Interesse eines funktionsfähigen Wirtschaftssystems muß daher stets darauf geachtet werden, daß die eindeutige Dominanz eines Lenkungsprinzips nicht verloren geht. Wird diese Erkenntnis bei der ordnungspolitischen Vorentscheidung berücksichtigt, so ist widersprüchliche Wirtschaftspolitik im aktuellen Fall dadurch gekennzeichnet, daß sie diese grundsätzlich erwünschte Gesamtlinie mißachtet.

- Auf dem Hintergrund dieser Überlegungen wird weiterhin deutlich, daß infolge des interdependenten ökonomischen Wirkungszusammenhangs die wirtschaftspolitische Aktivität ein zeitliches Kontinuum darstellt, was zu einer sog. "faktischen Verschmelzung der Wirtschaftspolitik" (Morgenstern) führt. Darauf gestützt ist die Folgerung berechtigt, daß der Versuch, die Interdependenzen im Interesse eines widerspruchsfreien Vorgehens theoretisch zu überschauen und die Auswirkungen alter und neuer Interventionen einigermaßen zuverlässig zu berechnen, desto unvollziehbarer wird, je umfangreicher die systemwidrigen Praktiken sind und je häufiger diese wechseln.

Das Prinzip der Systemkonformität ist demnach im Hinblick auf eine Zielkonformität als Gesamturteil tunlichst zu beachten.

Werden systemwidrige Maßnahmen in prinzipiell zurückhaltendem Maße zugelassen, besteht jedoch stets die Gefahr einer willkürlichen, d.h. vor allem wahltaktisch bedingten Abweichung vom ordnungspolitischen Leitbild. Gerade die vom Interessenpluralismus geprägte Wirtschaftspolitik führt zu sog. "faulen" Kompromissen, welche die Entmachtung des Staates als verantwortlichen Trägers der Wirtschaftspolitik herbeiführt. Infolgedessen erscheint es uns im Hinblick auf eine widerspruchsfreie Wirtschaftspolitik notwendig, im voraus bindend zu bestimmen, auf welchen Gebieten und bei welchen Vorgängen des Wirtschaftsgeschehens im aktuellen Fall allein vom ordnungspolitischen Leitbild abgewichen werden darf.

Die Grundsatzentscheidung für eine bestimmte funktionsfähige Lenkungsmöglichkeit als dominierendes Ordnungsprinzip und für bestimmte hiervon abweichende Sonderprinzipien stellt somit ein einheitliches Gesamtkonzept dar, auf das in der aktuellen Situation alle Maßnahmen abgestimmt werden müssen.

Schließlich ist es angesichts der Ungewißheit im sozialökonomischen Bereich, welche neben möglichen Bewertungs- und Meßschwierigkeiten die Konformitätsprüfung belastet und zu Meinungsverschiedenheiten Anlaß geben kann, in gewissen Fällen grundsätzlich angebracht, sich der wirtschaftspolitischen Einmischung zu enthalten. Offenbar hat es

nur dann einen Sinn einzugreifen, wenn sich eine unerwünschte systeminkonforme Wirkung auch erfolgsversprechend ausschließen läßt.

- Albert, H. Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, in:
Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik,
93.Jg. (1957), S. 60 ff.
- Wertfreiheit als methodisches Prinzip, in:
Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschafts-
politischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpoli-
tik, N.F. Bd. 29, Berlin 1963, S. 32 ff.
- Amonn, A. Wert- und Preistheorie und Preispolitik, in:
Konkurrenz und Planwirtschaft, hrsg. v. der Studiengruppe
für theoretische Nationalökonomie der Schweizerischen Ge-
sellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1946, S.
3 ff.
- Wirtschaftspolitik auf Irrwegen, Frankfurt a.M. 1958.
- Arndt, H. Die Politik muß die Weichen stellen, in:
Der Volkswirt, 18.Jg., Nr.26 (1964), S.1292 ff.
- Bauer, W. Wirtschaftsprognose und Wirtschaftsplanung auf kurze Sicht,
in: Planung ohne Planwirtschaft, hrsg. v. Plitzko, A., Ba-
sel - Tübingen 1964, S. 55 ff.
- Beckerath, E. Politik und Wirtschaft: ist eine rationale Wirtschaftspolitik
möglich?, in: Einkommensbildung und Einkommensver-
teilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd.
13, Berlin 1957, S. 25 ff.
- Wissenschaft und Wirtschaftspolitik, in:
Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard,
hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F. W. und Müller-Armack, A.,
Frankfurt a.M. 1957, S. 13 ff.
- Besters, H. Aspekte der Konzentration, in: Die Aussprache, 12.Jg.
(1962), S. 324 ff.
- Soziale Marktwirtschaft; Grundgedanken und Programm, in:
Die Fortbildung, Sonderdruck aus H. 3 (1963).
- Art.: Wirtschaftliche Konjunktoren, Staatslexikon, 6., völlig
neu bearb. u. erw. Aufl., Bd. 8, Freiburg 1963, Sp. 737 ff.
- Bickel, W. Finanzpolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums,
in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen
Wirtschaftswachstums, Schriften des Vereins für Socialpoli-
tik, N.F. Bd. 15, Berlin 1959, S. 47 ff.

- Böhler, E. Nationalökonomie, Grundlagen und Grundlehren, 3., vollst. umgearb. Aufl., Zürich 1957.
- Böhm, F. Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin 1933.
Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, in: Ordo, Bd. III (1950), S. XV ff.
Freiheitsordnung und soziale Frage, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, hrsg. v. Kosiol, E. u. Paulsen, A., H. 2, Berlin 1953, S. 71 ff.
- Böhm, F. /Lutz, F. A. /Meyer, F. W. Vorwort, in: Ordo, Bd. XII (1960/1961), S. XXIX ff.
- Bombach, G. Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen, in: Kyklos, Vol. XV (1962), S. 29 ff.
Rahmenplan oder Zahlenzwang?, in: Planung ohne Planwirtschaft, hrsg. v. Plitzko, A., Basel-Tübingen 1964, S. 46 ff.
- Borchardt, K. Bericht über die mündlichen Verhandlungen, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25, Berlin 1962, S. 496 ff.
- Bosch, W. Marktwirtschaft - Befehlswirtschaft. Ein Vergleich der Wirtschaftsordnungen in West- und Mitteldeutschland, Heidelberg 1960.
- Boulding, K. E. Principles of Economic Policy, Englewood Cliffs, N.J. 1958.
- Bresciani-Turroni, C. Einführung in die Wirtschaftspolitik, Bern 1948.
- Bross, I. D. J. Design for Decision, New York 1953.
- Clark, J. M. Toward a Concept of Workable Competition, in: Readings in the Social Control of Industry, Philadelphia-Toronto 1949, S. 452 ff.
Competition as a Dynamic Process, Washington 1961.
- Dörge, F. -W. Der neuliberale Interventionismus im Wandel zweier Jahrzehnte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 4. Jg. (1953), S. 725 ff.
- Dohrendorf, E. -M. Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 3 (1952), S. 22 ff.

- Dürr, E. Probleme der volkswirtschaftlichen Programmierung, in: Wirtschaftspolitische Chronik, H. 2 (1963), S. 55 ff.
- Wachstumstheorie und Wachstumspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 176, H. 5 (1964), S. 385 ff.
- Erhard, L. Wohlstand für alle, bearb. v. W. Langer, Düsseldorf 1957.
- Eucken, W. Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 36 (1932), S. 297 ff.
- Das ordnungspolitische Problem, in: Ordo, Bd. I (1948), S. 56 ff.
- Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: Ordo, Bd. II (1949), S. 1 ff.
- Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2., unveränd. Aufl., Tübingen - Zürich 1955.
- Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7., durchges. Aufl., Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959.
- Fellner, W. Trends and Cycles in Economic Activity, New York 1956.
- Fleischmann, G. Rationales Handeln in Staat und Unternehmen. Bemerkungen zu Büchern von Herbert Giersch und Wilhelm Krelle, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 7. Jahr (1962), S. 229 ff.
- Friedman, M. Capitalism and Freedom, third impr., Chicago - London 1963.
- Essays in Positive Economics, 4th. impr., Chicago - London 1964.
- Führer, H. Welche Rolle spielen die Theorie und die quantitative Wirtschaftsforschung bei der Konjunkturprognose?, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25, Berlin 1962, S. 147 ff.
- Gäfen, G. Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1963.
- Giersch, H. Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen, Wiesbaden 1960.
- Wirtschaftliches Bewußtsein und wirtschaftliche Wirklichkeit, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 12 (1961), S. 1 ff.

- Giersch, H. Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 61 ff.
- Hahn, L.A. Über Wirtschaftsprognosen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 89. Jg. (1953), S. 405 ff.
Über monetäre Integration, Tübingen 1961.
- Haller, H. Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 73 (1954 II), S. 229 ff.
- Halm, G.N. Wirtschaftssysteme - Eine vergleichende Darstellung, Berlin 1960.
- Hartog, F. Zur Lehre von der Wirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 110 (1954), S. 403 ff.
- Hayek, F.A. Der Sinn des Wettbewerbs, in: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach - Zürich 1952, S. 122 ff.
Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Ordo, Bd. VI (1954), S. 3 ff.
Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, in: Freiburger Universitätsreden, N.F. H. 34, Freiburg 1963.
- Hensel, K.P. Studie über Planwirtschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F.W. und Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957, S. 174 ff.
Über wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung in verschiedenen Ordnungen, in: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 19, Berlin 1959, S. 11 ff.
Art.: Marktordnung, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1961, S. 161 ff.
Grundgesetz - Wirtschaftsordnungen. Eine ordnungstheoretische Studie, in: Ordo, Bd. XIV (1963), S. 43 ff.
- Hoffmann, W.G. Allgemeine Wirtschaftspolitik, in: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. Hax, K. und Wessels, T., Bd. II, Köln - Opladen 1959, S. 1053 ff.
- Hutchison, T.W. Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher

- Betrachtung, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 29, Berlin 1963, S. 3 ff.
- Ilau, H. Intervention und demokratischer Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F. W. u. Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957, S. 109 ff.
- Jöhr, W. A. Das Modell der vollkommenen Konkurrenz. Seine Funktion und seine Stellung in der Nationalökonomie, in: Konkurrenz und Planwirtschaft, hrsg. v. der Studiengruppe für theoretische Nationalökonomie der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1946, S. 17 ff.
- Die Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme, Bern 1947.
- Die Leistungen des Konkurrenzsystems und seine Bedeutung für die Wirtschaft unserer Zeit, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 86.Jg. (1950), S. 398 ff.
- Nationalökonomie und Soziologie, in: Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festschrift für A. Amonn zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Wagner, V. F. u. Marbach, F., Bern 1953, S. 295 ff.
- Der Kompromiß als Problem der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Staatsethik, in: Recht und Staat, H. 208/209, Tübingen 1958.
- Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität. Ein Beitrag zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme mit Indifferenzkurven, in: Jöhr, W. A./Singer, H. W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2., erw. Aufl., Göttingen 1963, S. 124 ff.
- Art.: Wirtschaftspolitik, Staatslexikon, 6., völlig neu bearb. u. erw. Aufl., Bd. 8, Freiburg 1963, Sp. 793 ff.
- Schätzungsurteil und Werturteil, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E. v. Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg. v. Kloten, N., Krelle, W., Müller, H. und Neumark, F., Tübingen 1964, S. 155 ff.
- Jöhr, W. A. / Kneschaurek, F. Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25, Berlin 1962, S. 415 ff.

- Jöhr, W.A./
Singer, H.W. Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik,
2., erw.Aufl., Göttingen 1963.
- Jürgensen, H. Antinomien in der Regionalpolitik, in: Gestaltungsproble-
me der Weltwirtschaft, A. Predöhl aus Anlaß seines 70.
Geburtstages gewidmet, hrsg. v.Jürgensen, H., als H. 3
des Jahrbuches für Sozialwissenschaft, Bd.14 (1963), S.401ff.
- Kade, G. Theorie - Prognose - Programm. Über einige Grundkatego-
rien wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse, in: Kon-
junkturpolitik, 10.Jg., H. 2 (1964), S. 144 ff.
- Kamitz, R. Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaft,
Gesellschaft und Kultur, Festgabe für A.Müller-Armack,
hrsg. v.Greiß, F. u. Meyer, F.W., Berlin 1961, S.11 ff.
- Kirschen, E.S.,
Benard, J.,
Besters, H.,
Blackaby, F.,
Eckstein, O.,
Faaland, J.,
Hartog, F.,
Morissens, L.,
Tosco, E. Economic Policy in our Time, General Theory,
Vol. I, Amsterdam 1964.
- Kloten, N. Art.: Marktwirtschaft, Staatslexikon, 6., völlig neu
bearb. u. erw. Aufl., Bd. 5, Freiburg 1960, Sp. 557 ff.
- Kloten, N./
Kuhn, H. Art.: Wirtschaftswissenschaft: Methodenlehre, II. Formen
positiver Methodologie, Handwörterbuch der Sozialwissen-
schaften, 49. Liefg., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1964,
S. 304 ff.
- Kolms, H. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Nationalbudgets
und ökonomische Gesamtmodelle, in: Weltwirtschaftli-
ches Archiv, Bd. 71 (1953 II), S. 182 ff.
- Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik,
Frankfurt a.M. 1958.
- Krelle, W. Wirtschaftsplanung auf mittlere und lange Sicht. Zur Pro-
blematik der Grundlagen, in: Planung ohne Planwirtschaft,
hrsg. v. Plitzko, A., Basel - Tübingen 1964, S.62 ff.
- Kruse, A. Wo steht die Nationalökonomie heute?, München 1951.
- Geschichte der volkswirtschaftlichen Theorien,
4., verb. u. erw. Aufl., Berlin 1959.

- Küng, E., Der Interventionismus, Bern 1941.
- Art.: Interventionismus, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 321 ff.
- Lampert, H., Bericht über die mündlichen Verhandlungen, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 29, Berlin 1963, S. 517 ff und S. 567 ff.
- Lutz, F.A., Geldpolitik und Wirtschaftsordnung, in: Ordo, Bd. II (1949), S. 207 ff.
- Das Problem der Wirtschaftsprognosen, Tübingen 1955.
- Bemerkungen zum Monopolproblem, in: Ordo, Bd. VIII (1956), S. 19 ff.
- Die Gefahr der chronischen Inflation, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F.W. u. Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957, S. 375 ff.
- Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie, in: Ordo, Bd. IX (1957), S. 5 ff.
- Machlup, F., Der Wettstreit zwischen Mikro- und Makrotheorien in der Nationalökonomie, hrsg. v. Walter Eucken Institut in Freiburg, H. 4, Tübingen 1960.
- Art.: Monopol, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1961, S. 427 ff.
- Art.: Wettbewerb: (III) Wirtschaftstheoretische Betrachtung, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 41. Liefg., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1962, S. 36 ff.
- Maier, K.F., Das Verlangen nach sozialer Sicherheit, in: Ordo, Bd. III (1950), S. 19 ff.
- Transformation der Wirtschaftsordnung, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F.W. u. Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957, S. 151 ff.
- Marbach, F., Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950.
- Meinhold, H., Art.: Preis: (III) Preispolitik, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1964, S. 499 ff.

- Mestmäcker, E.-J. Probleme des Bestmöglichen in der Wettbewerbspolitik, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 29, Berlin 1963, S. 305 ff.
- Meyer, F.W. Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung, in: Ordo, Bd. I (1948), S. 91 ff.
- Elastizitätspessimismus, die Krankheit in unserer Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Chronik, H. 1 (1959) S. 7 ff.
- Miksch, L. Wettbewerb als Aufgabe - Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, 2., erw. Aufl., Godesberg 1947.
- Die Wirtschaftspolitik des "Als-Ob", in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 105 (1949), S. 310 ff.
- Die sittliche Bedeutung der inneren Koordination, in: Ordo, Bd. III (1950), S. 29 ff.
- Mises, L. Nation, Staat und Wirtschaft, Wien 1919.
- Art.: Preistaxen (Theorie), in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 6, Jena 1925, S. 1055 ff.
- Liberalismus, Jena 1927.
- Kritik des Interventionismus, Aufsatzsammlung, Jena 1929.
- Art.: Wirtschaftlicher Liberalismus, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959, S. 596 ff.
- Möller, H. Staatliche Wirtschaftsplanung in der Wettbewerbswirtschaft, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E.v.Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg. v. Klotten, N., Krelle, W., Müller, H. u. Neumark, F., Tübingen 1964, S. 549 ff.
- Molitor, B. Theorie der Wirtschaftspolitik und Werturteil, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 8. Jahr (1963), S. 81 ff.
- Morgenstern, O. Die Grenzen der Wirtschaftspolitik, Wien 1934.
- Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, in: Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes NRW, H. 63, Köln - Opladen 1956.
- Spieltheorie und Wirtschaftswissenschaft, München 1963.

- Morgenstern, O. Planung, Simulation und Wirtschaftstheorie, in: Planung ohne Planwirtschaft, hrsg. v. Plitzko, A., Basel - Tübingen 1964, S. 29 ff.
- Müller, H.J. Möglichkeiten und Grenzen einer Unterstützung des Politikers durch den Nationalökonom, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F.W. u. Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957, S. 51 ff.
- Kann die Wirtschaftswissenschaft der Politik immer mit eindeutigen Ergebnissen helfen?
Ein Beitrag zum Problem des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik, in: Kyklos, Vol. XII (1959), S. 492 ff.
- Art.: Wirtschaftswissenschaften, in: Staatslexikon, 6., völlig neu bearb. u. erw. Aufl., Bd. 8, Freiburg 1963, Sp. 863 ff.
- Müller, H.J., Grenzen der Raumpolitik im Rahmen einer Marktwirtschaft - unter Mitarbeit zugleich ein Beitrag zum Problem der Marktkonformität, von Dietrichs, B. in: Ordo, Bd. XII (1960/1961), S. 147 ff.
- u. Klaus, J.
- Müller-Armack, A. Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947.
- Die Wirtschaftsordnungen sozial gesehen, in: Ordo, Bd. I (1948), S. 125 ff.
- Deutung unserer gesellschaftlichen Lage. Zu Wilhelm Röpkes Trilogie, in: Ordo, Bd. III (1950), S. 253 ff.
- Art.: Soziale Marktwirtschaft, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 390 ff.
- Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, in: Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, H. 12, Köln 1960.
- Myrdal, G. Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. IV (1933), S. 305 ff.
- Neil-Breuning, O. Gemeinsames und Trennendes in den Hauptrichtungen der Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, hrsg. v. Kosiol, E. u. Paulsen, A., H. 2, Berlin 1953, S. 215 ff.

- Neuhauser, G. Die wirtschaftspolitische Konzeption als Problem der theoretischen Wirtschaftspolitik, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 23 ff.
- Zur Unterscheidung von Diagnose und Prognose, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25, Berlin 1962, S. 187 ff.
- Ohm, H. Definitionen des Leistungswettbewerbs und ihre Verwendungsfähigkeit für die praktische Wirtschaftspolitik, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 239 ff.
- Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I, Sammlung Götschen, Berlin 1962.
- Ortlieb, H. -D. Dogmatismus - unser wirtschaftspolitisches Schicksal? , in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2. Jg. (1951), S. 68 ff.
- Paulsen, A. Wirtschaftliche und soziale Grundprobleme stetigen Wirtschaftswachstums, in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 15, Berlin 1959, S. 18 ff.
- Philips, L. Markttransparenz in Theorie und Wirklichkeit, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 3, 14. Jg. (1964), S. 205 ff.
- Popper, K. Logik der Forschung, Wien 1935.
- The Logic of Scientific Discovery, London 1959.
- Preiser, E. Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung, Göttingen 1955.
- Pütz, T. Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948.
- Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F. W. u. Müller-Armack, A., Frankfurt a. M. 1957, S. 42 ff.
- Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 9 ff.
- Die ordnungspolitische Problematik der Interessenverbände, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 11 (1960), S. 245 ff.

- Pütz, T. Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, hrsg. v. Ohm, H., Berlin 1964, S. 51 ff.
- Röper, B. Zur Verwirklichung des Leistungswettbewerbs, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 261 ff.
- Röpke, W. Art.: Staatsinterventionismus, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Ergänzungsband, Jena 1929, S. 861 ff.
- Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5., veränd. Aufl., Erlenbach - Zürich 1948.
- Die natürliche Ordnung. Die neue Phase der wirtschaftspolitischen Diskussion, in: Kyklos, Vol. II (1948), S. 211 ff.
- Civitas Humana, Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, 3., veränd. Aufl., Erlenbach - Zürich 1949.
- Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?, Stuttgart - Köln 1950.
- Maß und Mitte, Erlenbach - Zürich 1950.
- Die Lehre von der Wirtschaft, 7., veränd. Aufl., Erlenbach - Zürich - Stuttgart 1954.
- Wirtschaft und Moral, in: Was wichtiger ist als Wirtschaft, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 15, Ludwigsburg 1960, S. 17 ff.
- Art.: Wettbewerb; (II) Ideengeschichte und ordnungspolitische Stellung, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 41. Liefg., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1962, S. 29 ff.
- Rüstow, A. Diskussionsbeitrag, in: Deutschland und die Weltkrise, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 187 (1932), S. 62 ff.
- Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, in: Ordo, Bd. II (1949), S. 100 ff.
- Sanmann, H. Nationalökonomie als Sozialwissenschaft. Kritische Bemerkungen zur herrschenden ökonomischen Theorie, in: Schmollers Jahrbuch, 78. Jg. (1958 I), S. 291 ff.

- Schiller, K. Der Ökonom und die Gesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1.Jahr (1956), S. 11 ff.
- Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, hrsg. v. Walter Eucken Institut in Freiburg, Tübingen 1958.
- Einige Bemerkungen über Modelltheorie und Wirtschaftsge-
staltung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Ge-
sellschaftspolitik, 4. Jahr (1959), S.270 ff.
- Art.: Wirtschaftspolitik, Handwörterbuch der Sozialwissen-
schaften, 44.Liefg., Tübingen - Göttingen - Stuttgart
1962, S. 210 ff.
- Sozialismus und Wettbewerb, in: Grundfragen moderner
Wirtschaftspolitik, hrsg. v.Schmid, C., Schiller,K. u.
Potthoff, E., Frankfurt a.M., o.J., S. 227 ff.
- Schmidt, I. Markttransparenz als Voraussetzung für Wettbewerbsbe-
schränkungen, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 13
(1963), S. 97 ff.
- Schmidt, K. Wirtschaftsordnung und öffentliche Mittelverwendung, in:
Ordo, Bd. VIII (1956), S. 173 ff.
- Zur ordnungspolitischen Problematik der Progressivbesteue-
rung, in: Ordo, Bd. IX (1957), S. 217 ff.
- Schmölders, G. Steuersystem und Wettbewerbsordnung, in: Ordo, Bd. III
(1950), S. 135 ff.
- Ökonomische Verhaltensforschung, in: Ordo, Bd. V (1953),
S. 202 ff.
- Steuerpolitik und Mittelstand, in: Der mittelständische
Unternehmer in der Sozialen Marktwirtschaft, Aktionsger-
meinschaft Soziale Marktwirtschaft, 4.Arbeitstagung,
Ludwigsburg 1956, S. 43 ff.
- Allgemeine Steuerlehre, 3., vollst. neubearb. Aufl.,
Berlin 1958.
- Wirtschaftssystem und Steuersystem, in: Neuordnung der
Finanzpolitik, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft,
Tagungsprotokoll Nr. 11, Ludwigsburg 1958, S. 21 ff.
- Erfolgsmaßstäbe neuzeitlicher Wirtschaftspolitik, in: Metho-
den und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift
für H.-J. Seraphim, hrsg. v. Ohm, H., Berlin 1964, S.87ff.

- Schneider, E. Ökonometrie, Bemerkungen aus Anlaß dreier literatischer Neuerscheinungen, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 68 (1952 I), S. 59^{*} ff.
- Schumpeter, J. A. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2., erw. Aufl., Bern 1950.
- Seidenfus, H. S. Kurzfristige und langfristige Wirkungen des Wettbewerbs - Ein Beitrag zur rationalen Wirtschaftspolitik, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E. v. Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg. v. Kloten, N., Krelle, W., Müller, H. u. Neumark, F., Tübingen 1964, S. 673 ff.
- Seraphim, H. -J. Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, 2., verb. u. erw. Aufl., Göttingen 1963.
- Stackelberg, H. Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, in: Ordo, Bd. II (1949), S. 193 ff.
- Stegemann, K. Workable competition nach zwanzig Jahren. Bemerkungen zu einem Buch von John Maurice Clark, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jahr (1964), S. 237 ff.
- Stützel, W. Volkswirtschaftliche Saldenmechanik, Tübingen 1958.
- Thalheim, K. C. Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, in: Festgabe für G. Jahn, hrsg. v. Muhs, K., Berlin 1955, S. 577 ff.
- Die Unterschiede zwischen der Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs und marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 8 (1961), S. 11 ff.
- Throm, W. Wirtschaftspolitische Geistesverwirrung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 18 (1965), S. 29.
- Tinbergen, J. Centralisation and Decentralisation in Economic Policy, Amsterdam 1954.
- On the Theory of Economic Policy, sec. ed., Amsterdam 1955.
- Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam 1956.
- Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25, Berlin 1962, S. 436 ff.

Tuchtfeldt, E.

Wirtschaftspolitik und Verbände, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1. Jahr (1956), S. 76 ff.

Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 2. Jahr (1957), S. 52 ff.

Die wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Fests Ausgabe für E. Heimann zum 70. Geburtstag, 4. Jahr (1959), S. 298 ff.

Zur Theorie der Wirtschaftspolitik - Entwicklungstendenzen und Probleme, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 10 (1959), S. 168 ff.

Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 203 ff.

Bemerkungen zur Verbandsdiskussion, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 13 (1962), S. 79 ff.

Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, in: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 25, Berlin 1962, S. 454 ff.

Watrin, Ch.

Zur Diskussion um das Problem der Marktkonformität, in: Wirtschaftspolitische Chronik, H. 1 (1957), S. 47 ff.

Weber, M.

Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik, hrsg. v. Winckelmann, J., Kröners Taschenbuch, 2., durchges. u. erg. Aufl., Stuttgart 1956, S. 186 ff.

Weisser, G.

Politik als System aus normativen Urteilen, in: Monographien zur Politik, H. 1, Göttingen 1951.

Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, hrsg. v. Kosiol, E. u. Paulsen, A., H. 2, Berlin 1953, S. 9 ff.

Art.: Distribution: (II) Politik, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959, S. 635 ff.

- Weisser, G. Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 29, Berlin 1963, S. 3 ff.
- Welter, E. Ziele der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, hrsg. v. Beckerath, E., Meyer, F.W. u. Müller-Armack, A., Frankfurt a.M. 1957, S. 22 ff.
- Wessels, T. Die Grundprinzipien der Marktwirtschaft, in: Der Wettbewerb in der Grundstoffindustrie, Hamburg- Darmstadt 1955, S. 11 ff.
- Art.: Subventionen, Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3., neu bearb. Aufl., Bd. III, Stuttgart 1957/58/1960, Sp. 5321 ff.
- Über wirtschaftspolitische Konzeptionen des Wettbewerbs, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für A. Müller-Armack, hrsg. v. Greiß, F. u. Meyer, F.W., Berlin 1961, S. 19 ff.
- Willeke, F.-U. Das Theorem der kumulativen Staatsintervention, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 12 (1961), S. 58 ff.
- Willgerodt, H. Regeln und Ausnahmen in der Nationalökonomie, in: Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, E.v.Beckerath zum 75. Geburtstag, hrsg. v. Kloten, N., Krelle, W., Müller, H. und Neumark, F., Tübingen 1964, S. 697 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium Probleme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und ihrer Auswertung, in: Gutachten vom Dezember 1952 bis November 1954, Bd. 3, Göttingen 1955, S. 97 ff.
- Gutachten zum Wettbewerbsproblem, Sonderband, Göttingen 1962.
- Würgler, H. Die obersten Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 96 (1960), S. 195 ff.

Lebenslauf

11. Dez. 1936 als Sohn des Kaufmanns Otto Klemmer und seiner Ehefrau Rosel, geb. Betz, in Freiburg i.Br. geboren.
- 1943 - 1947 Volksschule in Freiburg i. Br.
- 1947 - 1953 Gymnasium in Freiburg i.Br.
- 1953 - 1954 Privathandelschule in Freiburg i.Br.
- 1954 Aufnahme in die Wirtschaftsoberschule in Freiburg i.Br.
- Frühjahr 1957 Reifeprüfung.
- 1957 - 1961 Studium der Nationalökonomie an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i.Br.
- Okt. 1961 Diplom-Examen für Volkswirte.
- Nov. 1961 - Aug. 1962 Wissenschaftliche Hilfskraft an der Universität in Freiburg i.Br. (bei Prof. Dr. H. Besters, Institut für Geld- und Kreditwesen).
- Sept. 1962 - Aug. 1964 Verwalter einer wissenschaftlichen Assistenz an der gleichen Universität.
- Seit Sept. 1964 Verwalter einer wissenschaftlichen Assistenz an der Ruhr-universität in Bochum (bei Prof. Dr. H. Besters).

